



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사학위논문

부패에 대한 인식유형 연구

- 지방정부의 초과근무수당 부정수령 사례를 중심으로 -

2015년 8월

서울대학교 행정대학원

정책학과 정책학 전공

임 보 미

부패에 대한 인식유형 연구

- 지방정부의 초과근무수당 부정수령 사례를 중심으로 -

지도교수 정 광 호

이 논문을 정책학 석사학위논문으로 제출함

2015년 4월

서울대학교 행정대학원

정책학과 정책학 전공

임 보 미

임보미의 석사학위논문을 인준함

2015년 6월

위 원 장 김 상 현 (인)

부 위 원 장 이 수 영 (인)

위 원 정 광 호 (인)

국문초록

본 연구에서는 Q 방법론을 활용하여 초과근무수당 부정수령과 관련된 부패 인식 유형을 분석하였다. 초과근무수당 제도개선에 있어 수당의 원천인 세금을 납무하는 국민의 기준을 충족하는 것이 중요하고, 행태개선 대상인 공무원의 인식을 고려해야만 제도설계가 부정적 관행의 양산을 막고 의도된 효과를 낼 수 있다.

특정한 초과근무수당 부정수령 행위를 어디까지 부패행위로 볼 것인지 여부, 긍정과 부정 등 초과근무행태에 대한 관점, 보수 측면에 대한 인식, 제도개선 방향 등의 관점에서 수집된 Q 설문에 총 30명의 P 샘플을 선정하여 응답 자료를 분석한 결과 총 5개의 유형이 도출되었다.

유형 1은 “적극적 보상 관점”으로, 초과근무수당 부정수령의 부패 범위를 가장 좁게 인식하고 있으며, 초과근무를 할 수밖에 없는 업무 환경상 적극적으로 보수 측면의 보상이 이루어져야 한다고 인식하는 유형이다.

유형 2는 “도덕주의 관점”으로, 초과근무수당 부정수령 행위를 부패 관점에서 가장 엄격하게 보고 있으며, 이에 대해 징계와 처벌 차원의 해법을 지지하고 있다.

유형 3은 “현실적 보상 관점”으로, 초과근무수당 부정수령 행위에 대해 적발과 처벌의 효과도 지지하지만 보수로서의 기능 역시 중요시된다는 특성을 보인다.

유형 4는 “합리적 수용 관점”으로, 초과근무수당 부정수령 행위에 대해 부패 관점에서 가장 관대한 인식을 보이며, 초과근무수당 수령 행위를 부정적이라기보다 긍정적이고 적극적인 행위로 인식한다.

유형 5는 “적정보수 - 온정주의 관점”으로, 보수 외적 원인에 의해서 수동적으로 초과근무를 하게 되지만, 초과근무를 한 경우에는 적정

수준의 보수 측면의 보상이 이루어져야 한다는 관점이다.

“도덕주의 관점”인 유형 2는 부패 관점에서 가장 엄격하였고, “합리적 수용 관점”인 유형 4는 부패 관점에서 가장 관대하였다. “현실적 보상 관점”인 유형 3은 시간당 단가 인상시 수당 부정수령이 감소할 것이라고 인식하였다.

각 유형별로 부패 관점에서 엄격한 편인 유형 2와 유형 3은 적발과 처벌, 징계 측면의 제도개선을 지지할 것으로 분석되었다. 반면, 보수 측면에 관심이 높은 유형 1과 유형 5는 보수가 급감하고 별도의 인센티브가 없을 경우 초과근무시간이 줄어든다고 해도 제도개선안에 저항할 가능성도 있다. 유형 4는 수당을 원칙적으로 지급하지 않고 업무 형태에 따라 예외적으로 지급하는 급진적인 대안도 찬성한다.

본 연구의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 초과근무수당과 관련된 특정한 행위유형(특히 회색부패의 영역에 있는 모호한 행위)에 대해 부패행위인지 아닌지에 대한 판단은 사람마다 다르다는 것을 인식유형 분석을 통해 보였다. 같은 공무원이라고 해도 하나의 행위 유형에 대해 부패하다고 인식하는 사람이 있는 반면, 관대한 사람이 있었다.

둘째, 부패 원인에 대한 인식에 따라 해결방안에 대한 인식이 다르고, 논리적으로 연결된다는 점이다. 초과근무 행태 자체를 부정적으로 보는 유형은 부패에 대해서도 엄격한 편이며, 적발과 처벌 방식을 지지한다. 반면, 초과근무 행태에 대해 긍정적인 유형은 부패에 대해서 관대한 편이며, 다양한 방식의 개선방안이 초과근무 감축이나 부당수령 감소에 효과가 있을 것으로 인식한다.

셋째, 초과근무 부당수령은 부패 관점에서 독특한 사례라는 점이다. 다른 행위유형과 달리 적발 가능성이 낮고, 매우 만연하거나 관행화된 유형이며, 부패와의 경계조차 불분명하다. 그럼에도 초과근무수당을 부패 또는 회색부패 관점에서 연구한 자료는 없었다.

본 연구는 다음과 같은 한계가 있다.

첫째, Q 방법론 자체의 한계로서, 인식유형 분류에 그치고 각종 인식 유형의 구성에 대해 확답을 주지 못한다는 점이다. 각 유형별로 P 샘플이 속한 구성에 따라 현실에서도 구성비가 존재한다거나, 어느 유형에 어떤 특성의 사람이 속한다는 답을 줄 수 없다. 즉, Q 방법론을 통해 인식 유형의 구성에 대해 일반화를 할 수 없다. 공무원이 어떤 유형인지, 국민이 어떤 유형인지 및 각 구성비 등은 추가적으로 공무원이나 일반 국민을 대상으로 한 양적 연구를 통해 보완되어야 할 부분이다. 특히 부패에 대한 판단기준은 국민의 인식이 기준이 되어야 할 것이고, 초과근무수당 제도개선에 있어서는 제도개선의 주체이자 대상인 공무원의 인식이 가장 중요하다 할 것이다.

둘째, 초과근무수당 제도개선에 대한 인식을 부패의 관점을 중심으로 분석하였는데, 일·가정 양립의 관점에서 분석할 필요도 있다. 부패의 관점에서는 초과근무수당 부정수령이 부패가 아니고 따라서 초과근무를 반드시 줄여야 하는 것은 아니라고 하더라도 일·가정 양립의 관점에서는 초과근무를 감축하는 것이 지지될 수 있다. 따라서 일·가정 양립 관점에서 공무원 초과근무수당제도 발전방향에 대한 연구가 추가로 진행되는 것이 의미를 가질 것이다.

주요어 : 인식유형, Q 방법론, 초과근무수당, 관행, 부패인식
학 번 : 2009-22101

목 차

제1장 서 론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	3
제2장 초과근무수당 제도 및 부패에 대한 이론·선행연구 검토	5
제1절 초과근무수당 제도의 의의 및 운영 사례	5
1. 시간외근무수당 제도의의의 및 목적	5
2. 초과근무수당 제도의 운영 - 경기도 및 중앙부처 사례를 중 심으로	16
3. 초과근무수당 부정수령 사례	24
4. 종합적 분석	27
제2절 부패에 대한 이론 및 부패 인식의 문제	32

1. 부패의 개념정의	32
2. 부패의 유형과 특성	33
3. 부패의 원인과 접근방법	36
4. 부패 인식의 문제와 선행연구	37
제3절 연구문제	42
제3장 연구설계	43
제1절 Q 방법론의 적용	43
1. Q 방법론 개요	43
2. Q 방법론의 효용과 실용성	44
3. Q 방법론의 실행절차	44
제2절 연구설계	45
1. Q 진술문의 선정	45
2. P 표본 선정	49
3. Q 분류 및 분석방법	50
제3절 결과 분석	52
1. Q 분석결과의 개관	52
2. 유형별 분석	57
3. 유형별 특징 종합 및 정책적 함의	68
제4장 결 론	72

참 고 문 헌	75
Abstract	79

표 목차

〈표 1〉 시간외근무수당 기준호봉표	7
〈표 2〉 지방공무원 초과근무수당 지급대상 구분표	9
〈표 3〉 지방공무원 초과근무수당 지급단가	10
〈표 4〉 초과근무수당 지급제외 대상자	12
〈표 5〉 초과근무수당 관리강화 대책	14
〈표 6〉 최근 5년간 경기도 공무원 1인당 월평균 초과근무시간 현황	17
	17
〈표 8〉 경기도 “일과 삶이 조화로운 근무문화 조성계획” 세부계획	18
〈표 9〉 기타 제도개선안	21
〈표 10〉 제도개선안에 대한 개혁의 정도 분석	23
〈표 11~16〉 중앙부처 초과근무수당 부정수령 적발 건수	26
〈표 17〉 공무원과 민간의 초과근무수당 제도 비교	28
〈표 18〉 공무원 보수 민간접근률 추이	30
〈표 19〉 부패의 유형분류	34
〈표 20〉 연도별 공직부패 발생요인의 요소별 비중(순위)	38
〈표 21〉 연도별 공직부패 해소방안의 요소별 비중(순위)	38
〈표 22〉 반부패 관련 선행연구 정리	41
〈표 23〉 Q 설문 중 “기타 제도개선안” 반영 문항	46
〈표 24〉 Q 진술문	48
〈표 25~28〉 P 표본	50
〈표 29〉 Q sort 분류지	51
〈표 30〉 요인분석표	52
〈표 31〉 요인간 상관관계	54
〈표 32〉 진술문의 요인가	55

〈표 33〉 유형 1의 Q 분류표	57
〈표 34〉 유형 1이 동의하는 대표 문항	58
〈표 35〉 유형 1이 동의하지 않는 대표 문항	59
〈표 36〉 유형2의 Q 분류표	59
〈표 37〉 유형 2이 동의하는 대표 문항	60
〈표 38〉 유형 2이 동의하지 않는 대표 문항	61
〈표 39〉 유형 3의 Q 분류표	61
〈표 40〉 유형 3이 동의하는 대표 문항	62
〈표 41〉 유형 3이 동의하지 않는 대표 문항	63
〈표 42〉 유형 4의 Q 분류표	63
〈표 43〉 유형 4이 동의하는 대표 문항	65
〈표 44〉 유형 4이 동의하지 않는 대표 문항	65
〈표 45〉 유형 5의 Q 분류표	66
〈표 46〉 유형 5이 동의하는 대표 문항	66
〈표 47〉 유형 5이 동의하지 않는 대표 문항	67
〈표 48〉 인식유형별 특성 정리	71

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

본 연구는 최근 문제시되는 공무원 초과근무수당 부정수령 행위에 대해 다양한 관점을 Q-방법론을 활용하여 부패에 대한 문제인식의 유형을 도출해보고자 한다. 나아가 각 인식 유형이 초과근무수당 제도개선의 방향에 어떠한 차이나 특징을 보일지 알아보고자 한다. 초과근무수당 제도 개선에 있어 수당의 원천인 세금을 납무하는 국민의 기준을 충족하는 것이 중요하고, 행태개선 대상인 공무원의 인식을 고려해야만 제도설계가 부정적 관행의 양산을 막고 의도된 효과를 낼 수 있다.

최근 경기도 공무원인 A씨가 3년 동안 1천800만원의 시간 외 근무수당을 부당하게 챙긴 사실이 확인되어 징계위원회에 회부되어 문제가 불어진 바 있다. 실리콘 지문을 만들어 지문인식기에 인증함으로써 초과근무수당을 부정수령하여 적발된 소방공무원의 사례도 있다. 공무원 초과근무수당 부정수령은 언론에 심심찮게 보도되는 단골 사례이다.

더구나 실제 공무원 초과근무수당 부정수령 규모는 적발규모에 비해 크다. 한 일간지 기사에서, ‘공무원들의 초과근무수당 부당 수령 행위는 너무 만연해서 웬만큼 액수가 크거나 대규모로 적발되지 않으면 이야깃거리도 안 될 정도’라고 하며, ‘초과근무수당 부당 수령이 좀처럼 근절되지 않는 것은 조직 내 구성원 상당수가 공범이기 때문’으로 지적¹⁾한 바 있다. 또한, 중앙부처의 경우 사적용무 후 입력, 당직자 초과근무입력 등의 방법으로 초과근무수당을 부정수령하여 적발·징계에 이른 건수가

1) 동아일보(2015.3.3.), 「공무원 초과근무수당은 눈먼 돈?」

2014년 기준으로 308건에 이른다(표 11 참조).

초과근무수당 부정수령은 그 규모를 수치화할 수는 없지만 워낙 만연해 있는데다 초과근무수당 수령 행태를 어디까지 부패한 행위로서 규제할 것인지도 불분명한 것이 현실이다. 즉, 적발이 어렵고 부패행위인지 여부도 모호한 특성이 있다는 점에서 초과근무수당 부정수령의 일부는 회색부패 영역에 포함된다고 볼 수 있다. 명백하게 규정에 위반되지 않은 이상 개인 시간을 투자해서 초과근무 하는 것을 말릴 방법도, 나쁘다고 비난할 명시적 근거도 없는 것이다! 부패인지 여부가 모호하기 때문에 행위자 측에서는 용인될 수 있는 관행이지만, 다른 관점을 가진 사람에게는 부패행위로 인식될 수 있다. 예를 들어 초과근무수당은 공무원 사회에서 이미 관행화되어 당연히 받을 수 있는 보수로 인식되고 있는 반면 부패한 공무원이 사적 이익을 추구하기 위해 초과근무수당을 부정하게 수령하고 있다고 인식할 수도 있는 것이다.

주말에 사무실에 나와서 신문을 보는 시간을 초과근무에 포함할 것인가. 강제로 행사에 동원되었다면 초과근무수당을 받는 것이 정당화 되는가. 잠깐 동안의 외출은 어떠한 경우에도 수당을 받아서는 안되는가, 혹은 특정 사유가 있으면 수당을 받아도 되는가. 업무가 많아 초과근무를 할 수밖에 없는데 금전적 보상은 당연한 것 아닌가. 결국 초과근무수당 수령 행위에 대한 여러 가지 관점이 존재하기 때문에 문제의 정의나 제도개선에 있어 이러한 인식 유형을 분석하는 것이 선행되어야 할 필요성이 제기된다.

본 연구에서는 공무원의 초과근무수당 부정수령 행위를 어디까지 부패행위로 볼지에 대한 인식에 차이가 있을 수 있다는 문제의식에서 출발하였다. 공무원 초과근무의 원인은 업무량인가, 조직문화인가, 보수를 더 받고자 하는 공무원의 행태인가. 제도개선은 보수 수준을 고려하여 금전적 유인체계를 재설계하는 방향이어야 하는가, 혹은 일-가정 양립의 관점에서 초과근무를 축소하는 방향이어야 하는가. 징계와 처벌에 대한 인식은 어떠한가. 본 연구에서는 초과근무수당과 관련되는 다양한 관점을 포

함하는 Q 설문을 통해 부패에 대한 문제인식 유형을 도출한 후 이를 분석하여 초과근무수당 제도개선에 있어서의 함의를 알아보고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

본 연구의 내용은 초과근무수당 부정수령 행위 및 제도개선 대안과 관련된 설문을 활용하여 공무원과 국민의 부패에 대한 인식을 조사하는 것이다. 정책에 대한 주관적인 인식은 정책관련집단의 정서적 대응방식을 결정하기도 하므로(한승주, 2010), 공무원과 일반 시민의 정책에 대한 주관적 인식유형 분석은 효과적인 정책 형성과 집행 등을 위한 정책 설계에 중요한 자료로 활용될 수 있다. 기존의 양적 연구방법은 연구자가 선형적으로 조작한 개념 정의에 따라 행태나 태도를 선택하게 하는 방식이므로 인간 내면의 세계를 파악하는 데에는 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 연구대상의 내적 관점에서 이해를 목적으로 연구대상자 스스로가 자극에 대한 가치를 정하게 하는 Q 방법론을 활용하였다.

분석을 위하여 기존 문헌, 연구논문, 언론 기사, 인터뷰를 활용하여 Q 모집단을 구성하였다. 특정 초과근무수당 부정수령 사례에 대해 이를 부패행위로 인식할지 여부, 초과근무수당 제도개선에 대한 인식 측면에 초점을 두고 분석에 필요한 설문을 추출하여 총 31개의 문항을 선정하여 Q표본을 구성하였다.

분석 대상 중 공무원은 경기도에서 근무하는 4급~8급 공무원을 대상으로 하였고, 시간외근무수당을 수령하지 않고 정액인 관리업무수당을 수령하는 관리자급(4급 과장)을 포함시켰다. 일반 국민은 20~50대 회사원, 자영업자, 전문직 등을 대상으로 하였다. 초과근무수당 제도는 시간외근무수당, 야간근무수당, 휴일근무수당, 관리업무수당 중, 현업공무원을 제외한 실무자인 일반 공무원이 수령하고 있는 시간외근무수당에 초점을 두었다.

분석대상인 공무원과 국민들의 인식 조사 자료들은 PQMethod 프로그램으로 분석하였다.

제2장 초과근무수당 제도 및 부패에 대한 이론·선행연구 검토

제1절 초과근무수당 제도의 의의 및 운영 사례

본 연구는 지방자치단체 중 경기도에서 운영 중인 초과근무수당 제도를 대상으로 한다. 지방공무원의 초과근무수당 제도는 「지방공무원법」 제45조 보수에 관한 규정 및 「지방공무원보수규정」 제30조에 따라 「지방공무원수당 등에 관한 규정」(이하 ‘영’이라 한다) 제15조 및 「지방공무원 보수업무 등 처리지침」(예규) 제5장에 규정되어 있다. 이와 더불어 중앙부처에서 실시 중인 “총량관리제”와 함께 초과근무수당 제도개선의 대안으로 검토되고 있는 대안들을 소개하겠다.

경기도와 중앙부처는 초과근무수당 제도 개선의 목적과 방향을 부정수령 방지보다는 일·가정 양립을 위한 근무문화 개선에 초점을 두고 있다.

1. 시간외근무수당 제도의의의 및 목적

① 지급대상 및 시간외근무명령

초과근무수당은 규정된 근무시간 외에 근무한 사람에게 ‘시간외근무명령’에 의해 지급한다. 근무시간외의 근무란, 「지방공무원복무규정」에

서 정한 공무원의 근무시간외의 시간에 근무한 경우를 말한다. 「지방공무원복무규정」 제2조에 의하면 공무원의 1주간 근무시간은 점심시간(원칙적으로 12시 ~ 13시)을 제외하고 40시간으로 하며, 토요일은 휴무가 원칙이다. 공무원의 1일 근무시간은 9시부터 18시까지이며, 유연근무를 하는 경우에도 초과근무수당을 수령할 수 있다(유연근무자는 유형에 따라 수당 인정범위가 다르다²⁾).

시간외근무명령은 원칙적으로 1일 4시간, 월 57시간을 초과할 수 없지만, 상한시간의 충족여부는 시간외근무명령에 따라 공무원이 실제 근무한 시간을 합산하여 산정한다(영 제15조제4항). 따라서 총 4시간의 시간외근무명령을 사전승인 받았고, 실제 총 6시간을 근무하였다고 해도 4시간만 유효한 시간외근무명령시간으로 인정되며, 총 4시간의 시간외근무명령을 받았어도 2시간만 추가로 근무한 경우 2시간만 유효한 시간외근무명령시간으로 인정·합산한다(평일일 경우에는 1시간 공제시간을 추가로 제외해야 한다). ‘현업공무원 등³⁾’, 재난·재해 등의 발생으로 인하여 지방자치단체의 장이 시간외근무명령을 하는 경우⁴⁾, 기타 불가피한 사유가 있는 경우⁵⁾는 시간외근무명령시 상한시간 적용을 받지 않는다.

② 시간외근무시간 산정

-
- 2) 유연근무제는 「지방공무원복무규정」 제3조에 근거하며, ① 시차출퇴근형, ② 근무시간선택형, ③ 집약근무형, ④ 재량근무형, ⑤ 재택근무형, ⑥ 스마트워크 근무형, ⑦ 시간선택제전환근무제 등이 있다. 재택근무형은 재택근무일은 초과근무가 인정되지 않으며, 스마트워크근무형은 사전에 부서장 승인시에만 초과근무가 인정된다. 유연근무를 하는 자는 복무관리시스템(지문인식기 등)을 통해 출퇴근 시간을 인증받아야 하는 등 강화된 복무관리를 받는다.
 - 3) 「지방공무원 복무규정」 제5조에 따라 현업 기관 및 직무의 성질상 상시근무체제를 유지할 필요가 있거나 토요일 또는 공휴일에도 정상근무를 할 필요가 있는 기관에 소속된 공무원으로서 그 근무시간과 근무일이 같은 조에 따라 따로 정하여진 공무원(지방공무원 수당 등에 관한 규정 제15조제4항 제1호)
 - 4) 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 제15조제4항 제2호
 - 5) 휴일 및 토요일에 법령상 의무가 부여된 불가피한 업무수행 등 이에 준하는 사유가 있는 경우에 행정자치부장관과 사전 협의하여 8시간 범위, 월 70시간 범위 내에서 시간외근무명령을 발령할 수 있으며, 해당 업무를 직접 수행하는 자 중에서 필요최소한의 범위에서 대상자를 지정하여야 한다(지방공무원 보수업무 등 처리지침).

‘현업공무원 등’을 제외한 일반적인 출·퇴근시간 내 근무를 원칙으로 하는 공무원이 지급대상이다.

시간외근무시간은 시간외근무명령에 따라 1일 1시간 이상 시간외근무를 한 경우 평일은 1시간을 공제한 후 분 단위까지 합산하고, 휴일 및 토요일은 공제 없이 분 단위까지 합산하여 월간으로 계산한다(월간 계산 시 분 단위 제외). 1시간미만은 시간외근무시간으로 인정하지 않으며, 4시간을 초과할 경우에는 4시간만 인정된다.

재해·재난 등 발생에 따른 비상근무자의 경우 시간외근무명령 발령 상한시간 적용을 배제한다. 구제역, 고병원성 AI 등 전염병 재난 예방을 위한 비상근무명령에 따라 근무하는 경우에도 같다.

‘현업공무원 등’은 1일 1시간 이상 시간외근무를 한 경우 실제 총 근무시간에서 「지방공무원 복무규정」상 정규 근무시간, 식사시간, 수면시간, 휴식시간을 각각 공제하는 방식에 따라 월간으로 계산하되, 분 단위 이하는 제외한다. 다만, 각 기관이 운영하는 식사시간, 수면시간, 휴식시간이 업무상 지휘·감독의 범위에 있다고 지방자치단체의 장이 인정하는 경우 해당 시간은 근무시간으로 보아 공제하지 않는다.

〈표 1〉 시간외근무수당 기준호봉표

지급대상	기준호봉
1. 「지방공무원 보수규정」 제4조제 3항·제9항을 적용받는 일반직·별정직 공무원, 소방공무원	해당 계급 또는 해당 계급 상당 10호봉
2. 「지방공무원 보수규정」 제4조제 4항을 적용받는 지방전문경력관	가. 가군: 10호봉 나. 나군 및 다군: 11호봉

지급대상	기준호봉
3. 「지방공무원 보수규정」 제4조제 6항·제7항을 적용받는 연구직·지도직 공무원	가. 연구관·지도관: 8호봉 나. 연구사: 10호봉 다. 21호봉 이상 지도사: 12호봉 라. 20호봉 이하 지도사: 10호봉
4. 「지방공무원 보수규정」 제4조제 10항을 적용받는 교육감 소속의 교육전문직원	가. 장학관·교육연구관: 25호봉 나. 30호봉 이상: 23호봉 다. 20호봉부터 29호봉까지: 21호봉 라. 19호봉 이하: 18호봉

* 「지방공무원수당 등에 관한 규정」 별표 11

③ 지급액

시간외근무수당은 정액분과 시간당 지급액으로 나뉜다. 먼저, 정액분은 일반대상자 중 정규 근무일을 기준으로 월간 출근(또는 출장) 근무일수(이하 ‘출근 근무일수’라 한다)가 15일 이상인 자에 대해 별도의 시간외근무명령이나 승인없이 월 10시간분의 수당을 지급하고, 출근 근무일수가 15일 미만인 경우에는 15일에 미달하는 매 1일마다 15분의 1에 해당하는 금액을 감액 지급한다⁶⁾.

시간당 지급액은 [(월간 시간외근무시간에서 분단위를 제외한 시간) × (직급에 따른 기준호봉(「지방공무원 수당등에 관한 규정」 별표 11) 봉급액의 55%⁷⁾) × 1/209 × 1.5]를 지급한다.

- 6) 강등(3개월 이내), 정직, 직위해제, 휴직, 연가, 병가, 공가, 특별휴가, 결근 등 사유로 근무하지 않은 경우 출근 근무일수에서 제외되고, 반일연가·외출을 한 경우 등에는 해당일에 8시간을 모두 근무한 경우 출근 근무일수로 인정한다. 또한 일반대상자의 경우 육아시간(1시간)이나 모성보호시간(2시간)을 사용하더라도 이를 포함하여 8시간 근무한 경우 출근 근무일수에 산정되며, 승진한 공무원의 발령일을 기준으로 승진 후 출근 근무일수를 계산하여 지급하되 승진 후 출근 근무일수가 15일 미만이면 나머지 기간은 승진 전 출근 근무일수로 포함시킨다.
- 7) 「지방공무원 보수규정」 별표13 제2호나목에 따른 개방형직위에 임용되는 임기제공무원 및 별정직공무원중 연봉등급 5호 및 6호 해당자의 경우에는 그 연봉등급에 해당하는 계급의 기준호봉(영 별표 11 참조) 봉급액의 55%, 별표13 제2호가목에 따른 임기제공무원 및 별정직공무원(개방형직위에 임용되는 공무원 제외)은 당해 공무원의 연봉월액의 84% 해당 금액의 42%을 말하며, 이를 ‘봉

〈표 2〉 지방공무원 초과근무수당 지급대상 구분표

구 분	지 급 대 상
○ 일반직과 일반직에 준하는 특정직 및 별정직공무원 ※ 공무원보수규정 별표3	○ 5급(상당)이하 (일반직 5급중 관리업무수당 지급대상자 제외)
○ 연구직 및 지도직공무원 ※ 공무원보수규정 별표5, 별표6	○ 전체(4급상당이상 보직자 제외)
○ 소방공무원 ※ 공무원보수규정 별표10	○ 소방령이하(소방간부후보생제외)
○ 교육감 소속의 교육전문직원 ※ 공무원보수규정 별표11	○ 전체(교육장, 4급상당 이상 보직자 제외)
○ 전문대학 및 대학교원 ※ 공무원보수규정 별표12	○ 제외
○ 임기제공무원 및 별정직공무원 ※ 지방공무원보수규정 별표13 제2호 가목, 나목	○ 전체(4급상당 이상, 연봉등급 1호 내지 4호 해당자 및 공중보건의· 공익법무관 등 제외)
○ 지방전문경력관 ※ 공무원보수규정 별표3의2	○ 전체

* 「지방공무원 보수업무등 처리지침」 제5장 지방공무원 수당등의 업무처리기준
별표1

급 기준액'이라 한다(지방공무원 보수업무 등 처리지침).

〈표 3〉 지방공무원 초과근무수당 지급단가

(단위 : 원)

직 종	계급	시간외(시간당)	야간(시간당)	휴일(일당)
일반직 특정직 별정직	5급	12,113	4,038	97,369
	6급	10,331	3,444	83,043
	7급	9,332	3,111	75,012
	8급	8,378	2,793	67,342
	9급	7,573	2,524	60,872
지방전문경력관	가군	12,317	4,106	99,010
	나군	9,780	3,260	78,613
	다군	7,864	2,621	63,214
연구직	연구관	12,139	4,046	97,578
	연구사	9,957	3,319	80,041
지도직	지도관	11,933	3,978	95,925
	지도사 21호봉이상	9,742	3,247	78,308
	지도사 20호봉이하	9,129	3,043	73,384
소방직	소방령	12,580	4,193	101,123
	소방경	11,122	3,707	89,401
	소방위	10,161	3,387	81,675
	소방장	9,298	3,099	74,745
	소방교	8,591	2,864	69,056
	소방사	7,984	2,661	64,182
교육전문직원	장학관, 교육연구관	12,299		

직 종	계급	시간외(시간당)	야간(시간당)	휴일(일당)
(교육감소속)	장학사, 교육연구사			
	: 30호봉이상	11,512		
	20~29호봉	10,723		
	19호봉이하	9,654		
임기제 (공중 보건의, 공익법무관 등 제외) 및 별정직(지방 공무원보수규 정 별표11 제3호에 해당되는 공무원)	개방형직위에 임용되는 임 기제공무원 및 별정직공무 원(연봉등급 5호 내지 6호) *지방공무원 보수규정 별표13 제2호 나목 해당	당해 공무원에 상당하는 경력직 또는 별정직공무원의 상당계급 기준호봉 봉급액의 55% $\times 1.5 \times 1/209$		
	개방형직위에 임용되는 임 기제공무원 및 별정직공무 원이 아닌 공무원 *지방공무원 보수규정 별표13 제2호 가목 해당	연봉월액의 84% 해당금액 $\times 0.42$ $\times 1.5/209$		

* 지방공무원 보수업무등 처리지침 제5장 지방공무원 수당등의 업무처리기준 별표 2

④ 관리업무수당과 초과근무수당의 관계

관리업무수당을 받는 일반직·별정직 공무원⁸⁾의 경우 초과근무수당을 지급하지 않는다⁹⁾.

8) 4급 또는 4급 상당 공무원 이상(지방전문경력관 제외), 5급 일반직 공무원 중 실장(과장급), 과장, 담당관, 사업소장, 출장소장, 읍·면·동장 직위에 해당하는 공무원

9) 한국은 4급 이상 관리자의 경우 초과근무수당이 배제되는 반면, 미국은 관리직, 행정직, 전문직의 경우 직무예외 규정에 따라, 또는 임금기준에 따라 초과근무적용이 배제(exempt)된다. 일본도 지정직, 봉급특별조정액 수급자, 교직조정액 적용 공무원, 관리직 또는 기밀취급공무원의 경우 초과근무적용이 제외된다. 프랑스는 봉급지수에 따라 수당지급 기준이 차별화된다[인사혁신처(2012.11.), 「초과근무수당 제도개선을 위한 방안 연구」 참조].

⑤ 시간외근무수당 예산편성 및 집행

「지방공무원 보수규정」 제30조에는 공무원에게는 예산의 범위 안에서 수당을 지급할 수 있다고 규정되어있다.

현업대상자인 경우에는 행정자치부에서 발표하는 「예산편성 운영기준 및 기금운영계획 수립기준」에 따라 적정하게 예산을 편성하도록 하고 있는데, 이는 초과근무가 필수적·강제적 복무요건이 되기 때문이다.

⑥ 시간외근무수당 지급 방법

시간외근무수당은 시간외근무를 한 다음 달 지방자치단체의 장이 정한 날에 지급하며, 다음 <표 4>와 같은 경우 지급이 제외된다.

<표 4> 초과근무수당 지급제외 대상자

- 초과근무에 대하여 다른 방법으로 금전적 보상을 하는 경우
(예) 시험감시 근무자, 공직선거투개표종사, 국경일 행사 등의 지원
- 재외공무원 및 영 제3조의 적용을 받는 국외파견 공무원
- 당직명령에 의한 당직근무자(재택당직자 포함)
 - * 당직근무시간 외의 초과근무시간에 대하여는 초과근무수당 지급 가능
- 재택근무자의 재택근무일(실적분은 지급할 수 없음. 다만 정액분은 지급가능)
- 「지방공무원임용령」 제27조의2제1항제4호 및 제6호의 규정에 의한 장기(1개월 이상) 파견공무원
- 자연보호, 농촌일손돕기 등 자원봉사 성격의 행사 참가 및 민방위 비상소집 훈련 등에 따른 초과근무자(행사를 주관하는 담당자는 지급대상에 포함)

- 「지방공무원 복무규정」 제2조의2에 의한 제1호~제3호 비상근무자
 - * 지역 축제 등 행사의 지원(단, 다른 방법으로 금전적 보상이 없는 경우에 한함)
 - * 을지연습 기간 중에는 을지연습에 따른 비상근무자(전투훈련에 직접 참여하는 군인은 제외)에게는 초과근무수당을 지급할 수 없으나, 비상근무자가 아닌 공무원이 본연의 업무수행을 위하여 초과근무한 시간에 대하여는 초과근무수당을 지급할 수 있음
 - * 재택근무자가 재택근무일에는 시간외근무수당 실적지급분을 지급할 수 없음 (정액지급분은 지급가능)
- 초과근무수당 지급방법을 위반하여 적발된 자
- 휴일근무에 대한 보상으로 대체휴무를 사용한 경우

* 「지방공무원 보수업무 등 처리지침」

⑦ 시간외근무의 명령 및 승인 등 절차

시간외근무의 명령권자는 경기도의 경우 실·국장, 소속기관의 기관장이다. 시간외근무수당은 개인별·초과근무일별 사전 시간외근무명령에 따라 근무한 경우 지급을 원칙으로 하며, 자치단체의 실정에 따라 실·과별 또는 실·국별 시간외근무명령을 받을 수 있다. 사전에 시간외근무명령 없이 초과근무를 한 경우 및 명령에서 정한 시간보다 초과하여 근무한 경우 초과근무자는 근무종결 후 퇴청시 당직근무자의 확인을 받아 다음 날까지 명령권자의 사후결재를 받아야 한다.

전일 초과근무한 내역을 개인별로 시간외근무 명령권자에게 보고함을 원칙으로 하나, 지방자치단체의 장이 초과근무 운영에 지장이 없다고 판단되는 경우에는 생략할 수 있다.

시간외근무는 시간외근무명령대장에 기재함으로써 확인되어야 하나, 전자시스템(마그네틱 카드, 지문인식기 등)을 이용하여 확인할 수도 있다¹⁰⁾. 다만, 전자시스템을 활용하더라도 시간외근무명령권자의 사전명령

10) 중앙부처 중 경찰청 지방청과 문화체육관광부 소속기관, 고용노동부 소속기관은 초과 근무 인증에 정맥인식 또는 홍채인식을 활용하고 있다.

및 사후 승인을 받아야 하고, 다음날 시간외근무내역을 보고(생략 가능) 하여야 한다.

⑧ 시간외근무수당 관리강화 대책

법령에는 초과근무수당을 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 수령한 경우에는 부당 수령액의 2배에 해당하는 금액을 가산하여 징수하고, 1년 범위에서 위반행동의 적발횟수에 따라 근무명령을 하지 않도록 규정하고 있다(「국가공무원법」 제47조제3항, 「공무원수당 등에 관한 규정」 제15조제8항).

「지방공무원 보수업무 등의 처리지침」에서 초과근무수당 관리강화 대책을 구체적으로 명시하고 있다. 그 내용으로 정기적 점검 강화, 부정수령자에 대한 불이익 처분, 부당수령액 환수 및 가산 징수, 부당수령시 초과근무 승인권자에 대한 불이익 조치를 규정하고 있다.

구체적으로 불필요한 근무명령, 초과근무 대리확인, 사적용도로 사용한 시간의 산입, 시간외근무 실적과 관계없는 일괄 정액지급 등이 초과근무수당의 부당운영 행위유형으로 제시되고 있다.

〈표 5〉 초과근무수당 관리강화 대책

대 책	내 용
초과근무수당 지급실태의 정기점검 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 초과근무수당 지급실태 정기점검, 교육 실시 - 자체 복무점검 및 감찰활동 강화, 안내방송 실시, 지문인식기 등 인증장비 당직실 설치, 부서별 초과근무실적 자체공개 등 기관별 자체 대책 강구 - 급여부서의 장은 기관의 초과근무 집행실적을 인사·감사·조직부서에 통보하고, 인사부서의 장은 분기별 초과

대 책	내 용
	<p>근무실태를 조사·분석하여 지방자치단체의 장에게 보고 하여야 함</p> <ul style="list-style-type: none"> - 감사·조직부서의 장은 기관 평균을 과도하게 넘는 부서 및 직원에 대해 적절한 조치를 해야 함 - 지방자치단체의 장은 초과근무가 과다한 부서 및 개인은 정원배분, 업무 조정 등 대책을 마련해야 함 - 지방자치단체의 장은 연2회 해당기관의 초과근무수당 운영 실태를 자체점검하고, 그 결과를 연1회 행정자치부 장관에게 제출
초과근무수당 부정수령자에 대한 불이익	<ul style="list-style-type: none"> - 거짓이나 그밖의 부정한 방법으로 초과근무수당을 부정하게 수령한 사례 적발시 부당수령액 전액 환수 - 고의적 지참 위반시 적발 횟수에 따라 1년 범위 내 초과근무명령 금지 및 수당 지급 정지 - 위반자 승진·성과상여금 지급시 고려 - 3회 이상 적발시 인사위원회 징계의결 요구 - 위반사실이 극히 불량하여 「지방공무원법」 제69조 사유에 해당시 적발횟수와 무관히 징계의결 요구 등 조치
부당수령액 환수 및 가산징수	<ul style="list-style-type: none"> - 「지방공무원법」 제45조제3항에 따른 거짓이나 그밖의 부정한 방법으로 초과근무수당을 부정수령한 경우 부당수령액 환수 및 추가로 부당수령액의 2배 가산 징수 * 부정한 방법이란 초과근무수당을 근무실적과 관계없이 균등배분하거나, 대리입력·사적용무 후 입력·심야복귀 후 입력 등 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 초과근무수당을 신청하는 행위를 말함
부당수령시 승인명자에 대한 불이익	<ul style="list-style-type: none"> - 초과근무 승인권자의 성과연봉(또는 성과상여금) 지급 등급 결정시 고려 - 거짓으로 신청한 초과근무를 사후승인한 경우 징계조치

* 「지방공무원 보수업무 등의 처리지침」

2. 초과근무수당 제도의 운영 - 경기도 및 중앙부처 사례를 중심으로

① 초과근무시간 현황

경기도 공무원은 2014년 기준 일인당 월평균 약 30시간 안팎의 초과근무를 하였다. 이는 매월 약 7.5일 동안 4시간씩 추가로 근무시간 외에 근무를 했음을 의미한다. 매월 22일을 근무했다고 가정할 경우 약 삼분의 일에 해당하는 수치며, 이 수치가 평균치라는 점을 볼 때 많은 공무원들이 그 이상의 초과근무를 하고 있음을 의미한다. 더욱이 평일에는 한 시간씩 초과근무가 공제됨을 고려하고, 하루에 2~3시간만 초과근무를 한다고 가정하면 매월 공무원의 초과근무일수는 더더욱 늘어난다. 중앙부처 공무원의 경우 초과근무시간은 월 평균 약 36시간에 이른다¹¹⁾.

경기도 공무원은 구체적으로 2011년에는 1인당 월평균 39.4시간의 초과근무를 하였는데, 2014년에는 1인당 월평균 30.4시간으로, 2011년 대비 22% 이상 감소하였다. 2014년에는 세월호 참사, 판교 사고, 광역버스 교통량 조사 등 초과근무 요인이 있었음에도 4년간 전체 초과근무시간이 큰 폭으로 감소한 것이다. 경기도는 이를 유연근무제 도입, 가족사랑의 날(매주 수요일)에 초과근무 및 매식 금지, 특별휴가 신설 등¹²⁾의 효과라고 분석하고 있다¹³⁾.

11) 인사혁신처(2012.11.), 「초과근무수당 제도개선을 위한 방안 연구」에 따르면, 일반직(현업직 제외)의 경우 실제 초과근무시간은 36.49시간이며, 수당 미수령 초과근무시간은 3.78시간이다.

12) 경기도는 2011년 10월 유연근무제를 도입하였고, 2012년부터 성과평가(BSC) 지표에 이를 반영하였다. 또한 2012년 4월부터 가족사랑의 날(매주 수요일)에 초과근무 및 매식을 금지하고, 2014년 1월 금요일에도 가족사랑의 날을 자율적으로 실시하도록 권고하였다. 또한 2014년 4월 모성보호 시간 5일 및 장기재직휴가를 도입하였다.

13) 경기도 「일과 삶이 조화로운 근무문화 조성계획」(2015.5월)

〈표 6〉 최근 5년간 경기도 공무원 1인당 월평균 초과근무시간 현황

연도	2011	2012	2013	2014	2015.2월
시간	39.4	34.7	30.6	30.4	29.5

〈표 7〉 '14년도 경기도 일반직공무원 직급별 월평균 초과근무시간 현황

직급	5급	6급	7급	8급	9급
시간	30	31.1	28.1	26.2	29.9

② 경기도 제도개선 사례

경기도에서는 초과근무수당 제도의 운영 방향을 일·가정 양립과 근무문화 개선 측면에서 접근한다. 즉, 다양한 근무제도 도입으로 유연한 근무환경을 조성하고 복지지원 등을 통해 일과 가정이 조화로운 근무문화 정착을 유도하겠다는 것이다. 초과근무수당 부당수령행위에 대한 대책은 일·가정 양립을 위한 근무문화 개선의 주요 추진계획 중 하나이다.

경기도의 “일과 삶이 조화로운 근무문화 조성계획”의 주요 추진계획은 다음과 같다. 즉, ① 초과근무의 계획적인 관리와 부서장의 책임(승인·확인) 강화, ② 수당 부당수령행위 예방강화와 수시 점검 실시, ③ 공제시간(1일 1시간) 폐지 등 불합리한 규정 개선 건의, ④ ‘유연근무제’와 ‘가족 사랑의 날’에 대한 부서평가(BSC) 강화, ⑤ 업무 집중과 협업을 통해 근무시간 내 업무를 완수하는 부서가 일 잘하는 부서, ⑥ 초과근무 과다부서 및 개인 의견수렴이다. 세부계획에 대한 구체적인 내용은 다음 <표 8>와 같다.

〈표 8〉 경기도 “일과 삶이 조화로운 근무문화 조성계획” 세부계획

주요 추진계획	세부추진계획	내 용
초과근무의 계획적인 관리와 부서장의 책임 [승인·확인] 강화	① 초과근무의 계획적 관리	- 업무집중 시기(의회, 행사, 현안) 사무배분 조정 - 근무시간 내 업무 집중
	② 각 부서장의 초과근무 명령 관리 철저	- 초과근무사유 세밀한 검토 - 초과근무내용에 대한 사후관리 및 면담
	③ 근무시간 개시 이전과 종료 후에 하위 직원 에게 업무지시 금지	
	④ 팀장급 이상 초과근무 관리	- 국·과장 정시 출퇴근 - 팀장 인식변화 교육
수당 부당수령행위 예방강화와 수시 점검 실시	① 수당 부당수령행위 사 전통제 강화	- 부서장 초과근무사유 면밀히 검토 후 승인 - 당직근무자의 초과근무 지문인식 등록 감독 강화
	② 과다 초과근무자 모니 터링 및 수당 부당수령 수시점검 등 사후 통 제 강화	- 초과근무수당 부당수령행위 수시 지도·점검 실시 - 매월 부서별 초과근무현황 모니터 링 결과 공개 - 조기출근 후 사적용무 및 출장 중 이동시간 관리 등 관행적 부당 수 령행위 조사
공제시간(1일 1시간) 폐지 등 불합리한 규정 개선 건의	① 정액지급분과 평일 공 제시간 폐지 건의	*공제시간으로 인해 초과근무시간이 길어지는 부작용
	② 초과근무수당 단가 현 실화 및 팀장급 관리 업무수당 전환 건의	
‘유연근무제’ 와 가족사랑의 날 에 대한 부서평가 (BSC) 강화	① 유연근무제 실적 인정 기간 조정	- 현행 4주 → 6주 이상 *이행률 부서평가(BSC) 상향 반영
	② 가정의 날 주2회 의무화	- 가정의 날(수, 금) 강제소등 *이행 률 부서평가(BSC) 상향 반영 - 실·국장 등 월례휴가 의무 실시 및 직원 연가사용 독려

주요 추진계획	세부추진계획	내 용
업무 집중과 협업을 통해 근무시간 내 업무를 완수하는 부서일 잘하는 부서	① 근무문화 개선을 위한 인식전환 유도	- 협업 강화 - 초과근무시간 동안 사적 용무 금 지 인식 강화 - 근무 개시 및 종료 안내방송
	② 초과근무현황 분석 및 대안 마련	- 초과근무가 과도한 부서의 초과근 무 현황 및 사유 등 실태파악 - 초과근무가 과도한 부서의 정원배 분, 사무조정 등 - 부서별 초과근무시간 현황 보고
초과근무 과다부서 및 개인 의견수렴	① 근무개선 상담제 운영	- 분기별 초과근무제도 운영 관련 담당자 및 초과근무량이 과도한 부서 담당자 등이 분기별 근무환 경 개선방안 논의
	② 근무개선 의견함 설치· 운영	- 근무환경 관련 소통창구 운영, 의 견 청취 및 반영

③ 중앙부처 제도개선 사례 - 초과근무 총량관리제

인사혁신처(구 안전행정부)에서 실시중인 총량관리제는 공무원들의 불필요한 야근을 줄이고 업무시간 중 집중적이고 효율적으로 근무하는 공직 문화를 조성한다는 “일·가정 양립” 목적에서 추진되고 있다.

(구)안전행정부는 2014년 8월 1일부터 그간 특별한 제한 없이 부서장 승인 하에 이루어지고 있는 초과근무를 체계적이고 계획적으로 이뤄지도록 하기 위하여 초과근무 총량관리제를 시범실시하였다¹⁴⁾. 각 부서별로 최근 3년간 초과근무시간 평균을 고려해 일정한 총량을 부여하고, 이러한 총량 한도 내에서 각 과장들이 월별 사용계획을 수립해 부서원의 초과근무를 승인하도록 하는 제도이다.

시범실시 대상 부처는 가정친화정책 담당 부처인 (구)안전행정부(현 인사혁신처, 행정자치부), 고용노동부, 여성가족부, 국가보훈처, 관세청 5

14) (구)안전행정부 보도자료(2014. 7. 31.), 「 ‘일과 가정 양립’ 을 위해 불필요한 초과근무 줄인다」

개 부처였다. 인사혁신처는 초과근무 감축 효과, 근무행태의 변화, 만족도 증감 등을 종합적으로 분석한 결과 성과가 나타남에 따라, 2015년 6월부터 통일부, 보건복지부, 국토교통부, 국민권익위원회, 병무청, 행정중심복합도시건설청, 새만금개발청 등 7개 부처를 추가 확대하여 시행한다. 인사혁신처는 전년 같은 기간(8~12월) 대비 월평균 초과근무 시간이 30시간에서 25시간으로 평균 16% 감소한 것으로 분석하고 있다¹⁵⁾.

시범실시중인 초과근무 총량관리제는 부서장의 역할을 강화한 후 평가를 통해 실적을 달성한 부서에 인센티브를 부여하는 제도이다. 월별 부서 초과근무 총량을 부서장이 관리해야 하며, 감축 실적에 대해서는 과장 평가와 부서 평가에 반영된다. 또한 업무효율 우수 부서에게 예산 절감금액 만큼의 업무효율화성과급 등 인센티브를 차등 지급하는 업무효율화성과급제도를 추가로 도입하였다. 이는 인센티브 없이 부담만 주는 제도 운영에 대한 거부감 때문인 것으로 분석된다.

④ 기타 제도개선 방안

공무원 초과근무제도 개선 방안으로, 정액제 확대, 비금전적보상 확대 방안, 연간 상한시간 신설, 초과근무 적용범위 조정, 부서장 업무평가 반영, 실태진단 및 컨설팅 TF가 검토될 수 있다.

15) 인사혁신처 보도자료(2015. 5. 28.), 「자기주도 근무시간제 정부 13개 부처로 확대」

〈표 9〉 기타 제도개선안

개선안	① 정액제 확대	② 비금전적 보상 확대	③ 연간 상한시간 신설
주요 내용	- 정액지급시간(現 10시간) 확대 - 완전 정액제로 전환	- 휴가보상제 확대 - 유연근무제 확대	- 연간 상한시간을 신설하여 총량관리
근거	- 초과근무수당을 임금보전수단으로 인식	- 「근로기준법」 제53조, 제57조 등 연장근로에 대한 휴가보상 규정 * 미국 등 확대 추세	- 해외 사례 : 미국 연간 360시간, 프랑스 연간 220시간 등
효과	- 부정수령 논란 감소 - 수당 관리 간소화 - 임금보전 기대 충족	- 재정부담 경감 - 공무원 필요시 휴가로 활용 가능	- 만성적 초과근무 통제 가능 - 연간 총 초과근무시간 감축 * 프랑스 기준 적용시 경기도 공무원 총 초과근무시간 약 40% 감소('14년 기준)
문제점	- 무노동 무임승차 논란 - 업무량의 차이에 따른 불만(불공평한 보상 측면)	- 초과근무시간에 대한 관리 강화 필요 - 민원부서 등 업무유형에 따라 적용 불가능한 경우가 있음	- 연간 총 초과근무시간 감소에 따른 소득감소시 불만(수당 단가 인상 요구 가능성)
개선안	④ 초과근무 적용범위 조정	⑤ 부서장 업무평가 반영	⑥ 실태 진단 및 컨설팅 TF 운영
주요 내용	- 보수, 업무, 직책에 따라 초과근무수당 지급 또는 배제	- 부서장 및 초과근무 명령권자의 업무평가에 초과근무 관리성과 반영	- 초과근무 실태 진단 및 관리 방안 제시, 교육 등 전담조직 운영
근거	- 미국 FLSA, 적용제외 직종 및 직무 규정 - (민간, 해외) 관리직, 행정직, 전문직 등 업무시간을 재량으로 조정할 수 있는 직무는 초과근무 적용 배제 추세	- 현재, 초과근무명령권자의 초과근무관리에 한계 노정 - 초과근무가 조직 리더의 근무행태와 태도에 영향을 미치는 경우	- 업무효율성 제고 관점에서 초과근무관리 강화
효과	- 시간투입과 생산성 간 관련이 적은 직무의 관행적 초과근무 감소	- 부서장의 근무행태에 따라 초과근무가 발생하는 경우에는 직접적이고 신속한 효과	- 초과근무관리의 전문성 제고(외부전문가 도입 가능) - 집중적인 관리와 교육을 통한 성공사례 축적, 전파
문제점	- 직무분석, 성과평가 및 보상체계의 합리화가 전제되어야 함 - 비상근무 등 비자발적 근무에 대한 보상체계 필요	- 평상시 업무밀도 증가 등 업무부담 가중 - 사전·사후관리, 실적관리 등 초과근무 관리 관련 업무량 증가 - 인센티브 없이 통제 위주로 운영되어 거부감	- 대상 조직의 비협조시 효과가 제한적 - 단기간에 성과가 도출되지 않으면 저항 가능성 - 전담조직 운영에 따른 예산 확보 문제

* 인사혁신처(2012.11.), 「초과근무수당 제도개선을 위한 방안 연구」에 제시된 내용을 재구성하였음.

정액제 확대방안(특히 완전 정액제)과 초과근무 적용범위 조정 방안은 원칙적으로 시간당 지급되는 초과근무수당 체계를 근본적으로 혁신하는 방안이다. 비금전적 보상 확대 방안, 연간 상한시간 신설, 부서장 업무평가 반영, 실태진단 TF 운영 방안은 현재 시간당 수당을 지급하는 체제 하에서 추가로 규제를 강화하는 방안이다. 현재 제도에 대한 개혁(변화)의 정도에 따라 나열하면, “초과근무 적용범위 조정> 정액제 확대(완전정액제로 전환)> 비금전적 보상 확대> 연간 상한시간 신설> 실태진단 및 컨설팅 TF 운영> 부서장 업무평가 반영” 순이 될 것이다.

구체적으로는 초과근무 적용범위 조정, 완전정액제, 비금전적 보상 확대, 연간 상한시간 신설은 법령 개정이 필요할 것으로 분석된다. 초과근무 적용범위 조정은 수당을 원칙적으로 폐지하고, 지급 대상 업무나 직책을 규정하는 방안인데, 보수가 가장 크게 삭감되고, 따라서 대상자인 공무원 및 노조의 설득이 필요하다. 완전정액제는 보수는 일정부분 보상이 되나, 시간당 수당이 폐지된다는 점에서 제도개선의 개혁성이 크다.

비금전적 보상 확대 방안은 시간당 수당 대신 휴가 또는 유연근무를 통한 업무시간 조정으로 보상하는 방안이므로, 시간당 수당이 크게 축소된다. 연간 상한시간은 현재 월 상한시간과 별도로 (또는 대체하여) 연간 상한시간을 신설하는 법령 개정이 필요하다. 실태진단 및 컨설팅 TF 방안은 조직과 인력의 운용이 필요하고, 부서장 업무평가 반영은 평가지표 개선이 필요하지만, 기관별로 법령 개정 없이 추진이 가능한 개선방안이다. 인사혁신처의 총량관리제는 이 중 부서장 업무평가 반영에 가깝다. 경기도에서 시행하고 있는 “일과 삶이 조화로운 근무문화 조성계획”은 현재 「지방공무원 보수업무 등의 처리지침」에 규정된 내용을 보다 철저하게 강화하여 집행하는 방안이다. 이에 대한 분석은 <표10>에 제시한다.

〈표 10〉 제도개선안에 대한 개혁의 정도 분석

순위 (개혁성)	개선안	평가 근거	비고
1	초과근무 적용범위 조정	법령 개정 필요 수당 원칙적 폐지, 예외적 지급	* 미국, 일본 등 일부 선진국 고소득 화이트칼라 또는 지식근로자에 적용
2	정액제 확대 [완전정액제]	법령 개정 필요 시간당 수당 폐지, 정액수당 확대	
3	비금전적 보상 확대	법령 개정 필요 시간당 수당 대신 휴가보상	
4	연간 상한시간 신설	법령 개정 필요 수당 제도의 근간 유지	
5	실태 진단 및 컨설팅 TF 운영	수당 제도 유지 조직 또는 인력 운용 추가	
6	부서장 업무평가 반영	수당제도 유지 평가지표에 반영 필요	* 인사혁신처 총무관리제

일본 민간영역에서는 연봉 1,075만 엔 이상 고소득 화이트칼라 직종에 초과근무수당을 지급하지 않는 법개정(화이트칼라 이그잼프션 제도)이 이루어지기도 했고¹⁶⁾, 리코, 이토추 상사 등은 아침형 근무 확산을 위해 오후 8시 또는 10시 이후 야근을 금지하고, 새벽 5시~9시 사이의 근무에 시간외근무수당을 지급(이토추 상사는 20% 가산하여 지급하기도 한다)하는 제도를 실시하는기도 하였다¹⁷⁾. 모두 장시간 근무가 비효율적이라는 인식아래 근무문화 개선을 위해 시도되는 사례들이다.

16) 매일경제(2015.1.8.), 「일 전문직 초과근무수당 못받는다」, 중앙일보(2015.1.15.), 「연봉 5084만원 넘으면 수당 없애자는데…」, 글로벌이코노믹(2015.4.3.), 「일본정부, ‘연장근무 수당 제로’ 법안 각의 결정」 등. 기사에 따르면, 대상자에게 연간 104일의 휴일, 출퇴근 사이에 일정한 휴식 보장, 회사에 있는 시간 등의 제한 중 하나의 보장조치를 취하게 되며, 노조는 연장근무수당이 제로가 된대거나 초과근무가 조장되어 과로사할 수 있다며 비판하고 있다.

17) SBS(2014.10.30.), 「일본 아침형 근무 확산 ‘야근 대신 아침 초과근무’ 근무수당도 지급」, 중앙일보(2015.3.23.), 「‘오래 일하면 출세’…일본서도 여전한 저녁 없는 삶」

3. 초과근무수당 부정수령 사례

최근 언론보도를 통해 발표된 초과근무수당 부정수령 사례 중 실태 파악, 문항 작성 등 본 연구에 반영된 몇 가지를 제시한다.

가장 언론의 주목을 받은 사례 중 하나는 한 지자체의 소방서에서 119센터장으로 근무하던 자가 실리콘으로 자신의 지문을 본뜬 뒤 이를 부하직원에게 지문인식기를 통해 인증하도록 하여 약 300만 원을 부정수령한 사례¹⁸⁾이다. 이 지자체는 본청에 새로이 정맥인식기나 얼굴 인식기 설치하고, 각 소방본부 소속 소방서 및 지서 등에서 사용하고 있는 지문 인식기를 더욱 정밀한 고가의 기계로 교체하는 방안을 검토하고 있다. 언론은 ‘먼저 본 자가 임자인 눈 먼 돈’처럼 운용되는 공무원 초과근무수당제도에 대해 비판하고, 엄격한 관리 및 제도 개선을 촉구하고 있다.

고지서 출력업무를 담당하는 한 구청 공무원이 토요일이나 주말 저녁에 고지서 출력 버튼만 눌러놓고 외출하거나 집에 다녀온 사례가 있었다¹⁹⁾(7번 문항 관련). 이 직원은 인터뷰에서 업무가 서툰 당시에는 시간외근무를 할 수밖에 없었지만, 업무가 능숙해지고 난 이후에는 시간외근무가 굳이 필요하지 않았음에도 수당을 지급받기 위해 외출했다가 다시 돌아와 지문을 인식하였는데, 크게 죄가 된다고 느끼지 못했다고 밝혔다.

한 지자체는 지자체 주관의 행사를 준비하면서 공무원들을 강제적으로 동원하고 참석자에게 초과근무수당을 지급하여 자체감사에서 적발되기도 하였다²⁰⁾. 교통안내와 부스별 관리 등을 맡은 공무원도 있었지만, 상당수 공무원이 음주를 한 점이 문제로 지적되었으며, 행사에 강제로 동원되는 데 대한 공무원의 불만도 소개되었다.

다른 지자체가 휴일 마라톤 대회에 공무원들을 강제적으로 동원한데

18) 경북도민일보(2015.2.26.), 「공무원 초과근무 수당 엄밀히 재검토할 때」, 동아일보(2015.3.3.), 「공무원 초과근무수당은 눈먼 돈?」, 매일신문(2015.3.13.), 「지문인식은 팽! 경북도 이번엔 정맥·얼굴인식」 등

19) 동아일보(2015.3.3.), 「공무원 초과근무수당은 눈먼 돈?」

20) 경인일보(2015.3.5.), 「오산시 공무원 동원해 ‘나홀로 잔치’ 파문」

다가 참가비까지 내도록 하였고, 일부 공무원들이 마라톤대회 참가를 목적으로 시간외근무수당까지 받은 사실도 보도되었다²¹⁾. 언론은 이 중에는 행사도우미로 강제로 동원되지 않기 위해 마라톤대회에 참가하지도 않으면서 참가비를 낸 자가 상당수 있었는데, 강제 동원이 부당하다는 지적도 있는 반면, 행사를 핑계로 60% 이상의 직원이 초과근무수당을 신청한 것이 부당하다는 시각도 있었다(28번 문항 관련). 이러한 사례는 조직에서 강제로 동원된 것이 업무이냐에 대한 경계가 불분명하다는 것을 보여준다. 특히 사비를 지출한 경우에는 강제 동원시 수당을 지급받는 것이 정당하다는 인식에 무게가 실릴 수 있다.

한 직원은 퇴근 후 개인적인 일을 본 후 시간외근무를 한 것처럼 지문인식을 하는 방법으로 3년 동안 1천 800여만 원의 시간외근무수당을 수령하였는데, 투서를 통해 적발되기도 했다²²⁾. 초과근무수당 부정수령이 감사가 아닌 내부고발을 통해 적발된 드문 사례이다.

중앙부처에서 실제 적발된 초과근무수당 부정수령 적발 건수는 다음 <표11>과 같다.

21) 경상매일신문(2015.4.9.), 「마라톤대회 참가비 강제징수... 공무원은 봉?」, 한국일보(2015.4.9.), 「영주시, 휴일 취미활동하고 시간외근무수당 챙기기 빈축」

22) 경기일보(2015.4.17.), 「공무원 시간외근무수당 눈먼 돈인가」

<표 11~16> 중앙부처 초과근무수당 부정수령 적발 건수

□ 2010년도

기 관 명	건수	기 관 명	건수
경 찰 청	23	국 세 청	26
고용노동부	4	민 주 평 통	5
관 세 청	3	외교통상부	9
교육과학기술부	123	합 계	193

□ 2011년도

기 관 명	건수	기 관 명	건수
경 찰 청	68	민 주 평 통	10
관 세 청	10	법 무 부	6
교육과학기술부	71	외교통상부	6
국 세 청	10	지식경제부	2
국가보훈처	15	통 계 청	1
국토해양부	1	해양경찰청	8
문화체육관광부	1	합 계	209

□ 2012년도

기 관 명	건수	기 관 명	건수
경 찰 청	49	농림수산식품부	9
고용노동부	1	민 주 평 통	2
관 세 청	4	법 무 부	8
교육과학기술부	14	외교통상부	2
국 세 청	7	해양경찰청	90
국토해양부	1	합 계	187

□ 2013년도

기 관 명	건수	기 관 명	건수
검 찰 청	8	농촌진흥청	3
경 찰 청	59	미래창조과학부	15
관 세 청	119	법 무 부	2
교 육 부	26	병 무 청	6
국가인권위	1	소방방재청	11
국 세 청	8	해양경찰청	52
국토교통부	9	해양수산부	1
농림수산식품부	10	합 계	330

□ 2014년도

기 관 명	건수	기 관 명	건수
경 찰 청	78	농림축산식품부	15
관 세 청	4	농촌진흥청	4
교 육 부	78	미래창조과학부	57
국민권익위	12	방위사업청	11
국민안전처	22	특 허 청	4
국 세 청	18		
기 상 청	5	합 계	308

* 주요 위반사례 : 사적용무 후 입력, 당직자 초과근무입력

* 「공무원 보수등의 업무지침」 제7장에 따른 각 기관별 자체 점검결과 자료임(별지 제6호 참조)

4. 종합적 분석

공무원의 초과근무수당 제도는 민간 초과근무수당 제도와 지급 근거, 지급액, 상한 등에서 차이가 난다. 먼저, 민간 초과근무수당이 근로계약에 의해 지급되고, 초과근무수당의 하한 등이 「근로기준법」 및 같은 법 시행령에 따라 규율되는 반면, 공무원 초과근무수당은 중앙부처 공무원은 「공무원수당 등에 관한 규정」 및 「공무원보수 등의 업무지침」, 지방공무원은 「지방공무원수당 등에 관한 규정」 및 「지방공무원 보수업무 등의 처리지침」에 따라 지급된다.

지급액은 공무원의 경우 “(월간 시간외근무시간에서 분단위를 제외한 시간) × [직급에 따른 기준호봉(「지방공무원 수당등에 관한 규정」 별표 11) 봉급액의 55%²³⁾] × 1/209 × 1.5”를 지급한다. 이를 풀이하면 지방공무원의 시간당 초과근무수당 금액은 원칙적으로 직급에 따른 기준호

23) 「지방공무원 보수규정」 별표 13 제2호나목에 따른 개방형직위에 임용되는 임기제공무원 및 별정직공무원중 연봉등급 5호 및 6호 해당자의 경우에는 그 연봉등급에 상당하는 계급의 기준호봉(영 별표 11 참조) 봉급액의 55%, 별표13 제2호가목에 따른 임기제공무원 및 별정직공무원(개방형직위에 임용되는 공무원 제외)은 당해 공무원의 연봉월액의 84% 해당 금액의 42%을 말하며, 이를 ‘봉급 기준액’이라 함(지방공무원 보수업무 등 처리지침)

봉(월 기본급)을 209시간으로 나눈 금액, 즉 기본급을 시급으로 환산한 금액²⁴⁾의 1.5배의 55%에 해당한다. 결과적으로 시급의 약 0.7배에 그친다. 민간의 경우 사용자는 연장·야간·휴일근로²⁵⁾시 시간당 통상임금의 1.5배를 지급하여야 한다(「근로기준법」 제56조). 초과근무의 상한은 공무원은 월 57시간(정액 10시간 제외), 민간은 주당 12시간이다(<표 17> 참조).

<표 17> 공무원과 민간의 초과근무수당 제도 비교

구분	공무원	민간기업
근거	<ul style="list-style-type: none"> - (국가) 국가공무원법, 공무원 보수규정, 공무원수당 등에 관한 규정 - (지방) 지방공무원법, 지방공무원 보수규정 및 지방공무원수당 등에 관한 규정 	<ul style="list-style-type: none"> - 근로기준법
근로시간	<ul style="list-style-type: none"> - 40시간/주 - 8시간/일(점심시간 1시간 제외) * 주5일 근무(토요일 휴무 원칙) 	<ul style="list-style-type: none"> - 40시간/주 - 8시간/일
지급액	<ul style="list-style-type: none"> - 직급에 따른 기준호봉의 $55\% \times 1/209 \times 1.5$ 	<ul style="list-style-type: none"> - 근로계약에서 정한 단, 통상임금의 0.5배 가산 지급(근로기준법)
초과근무상한	<ul style="list-style-type: none"> - 월 57시간 원칙 	<ul style="list-style-type: none"> - 12시간/주

24) 엄밀하게 계산해보면 기본급을 시급으로 환산한 금액보다 기본급을 209시간으로 나눈 금액이 더 작다.

25) 공무원과 민간의 초과근무 유형에 따른 법률용어가 다르다. 공무원의 경우 근로시간 이후 근무를 시간외 근무라고 하는 반면 민간은 야간근무라 한다. 공무원은 야간근무가 강제되는 공무원의 근무형태를 야간근무라 한다.

26) 인사혁신처(2012.11.), 「초과근무수당 제도개선을 위한 방안 연구」

구분	공무원	민간기업
특이사항 26)	<ul style="list-style-type: none"> - (일반) 월 근무일수 15일 이상 근무자는 정액 10시간분 지급 - (현업) 정액분 미지급, 초과 근무시간만큼 지급 	<ul style="list-style-type: none"> - (생산·현장직) 근로계약서 상에 시간당 급여기준을 명시하는 경우가 있음 - (사무·관리·영업직) 휴일근로 등 특별한 연장근로시 수당 지급 시간당 단가로 지급하거나, 근로계약시 고정연장근로수당 지급

민간의 초과근무수당은 근로자(특히 육체노동자)에게 법정 근로시간 외 근로를 금지하여 그들의 건강과 생활, 여가를 보장하기 위함에 있다. 즉, 「근로기준법」은 초과근무를 제한하기 위해 초과근무수당을 통상임금의 1.5배 지급하도록 하는 것이다. 초과근무량이 많을 경우 고용주 입장에서 추가고용을 하는 것이 유리해질 수 있다. 즉, 초과근무를 가능한 억제하는 효과가 있는 것이다.

반면, 공무원의 경우 초과근무수당은 금액이 법령으로 정해져 있고, 예산의 별도 항목으로 계상되어 지급되기 때문에 조직이나 기관의 비용(예산) 및 성과와 무관하다. 조직이나 기관 입장에서는 초과근무를 억제할 유인이 부족하고, 개인 입장에서는 초과근무를 많이 할수록 급여는 상승한다. 5급 공무원의 경우 상한인 57시간을 모두 채우면 초과근무를 하지 않은 같은 급, 같은 호봉의 공무원보다 월 약 69만 원을 더 받는다. 이는 5급 공무원의 기본급이 217만원(1호봉, '15년 기준)에서 420만원(30호봉, '15년 기준) 범위에서 책정되므로, 기본급의 약 30%~16%에 해당하는 적지 않은 금액인 것이다.

공무원 초과근무가 강제되지 않는다는 전제 하에서는 초과근무가 늘어날수록 총 보수가 늘어나기 때문에 더 이상 초과근무를 하지 않아도 충분한 보수가 보장되는 수준에서 초과근무량이 이루어질 것이다. 공무원 개인이 금전적 보상이 퇴근보다 유리하다고 인식할 경우에는 초과근무를 많이 하도록 유인하게 되는 것이다. 공무원 보수가 민간과 격차²⁷⁾

가 벌어지면, 초과근무수당을 보수로서 보전하려는 경향은 강해질 것이다.

〈표 18〉 공무원 보수 민간접근률 추이

[단위 : %]

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
민간임금 접근률	93.1	91.8	89.7	89	89.2	84.4	85.2	83.7	84.5

* 출처 : e-나라지표, 「공무원 보수 추이」

또한 공무원 초과근무수당은 사전 초과근무명령을 득한 후 업무시스템(중앙), 지문인식기(경기도), 정맥인식기 또는 홍채인식기(일부 부처 소속기관) 등을 통해 근무한 시간을 형식적으로 인증하기만 하면 업무내용이나 성과와 무관히 지급된다.

마지막으로 초과근무를 하는 것이 공직사회의 관행이 되었다는 점이다. 초과근무명령권자는 초과근무명령 사전신청을 해도 업무내용을 상세히 검토하지 않으며, 사후 점검하지 않는다. 실·국장이나 과장이 개인의 초과근무와 관련된 업무내용까지 통제할 수 없기 때문이다. 과장이 조직원의 업무내용을 자세히 통제한다면, 감시자의 감시자처럼, 그것 자체가 과장의 업무량을 상당히 증가시킬 것이다. 이러한 제도 운영은 오랫동안 초과근무 관행으로 유지되어 부정수령에 대한 적발을 어렵게 하는 요인이기도 하다. 사무실에 나와서 자리에 앉아 있었고, 본인이 근무시간을 인증한 이상 적발될 가능성이 매우 낮다.

부패 관점에서는 초과근무를 전혀 하지 않고도 수당을 수령하는 명백한 초과근무수당 부정수령행위 뿐 아니라, 사무실에서 개인적인 사무를

-
- 27) 공무원 보수 민간접근율은 공무원보수의 민간임금 접근율은 민간임금을 100으로 보았을 때 공무원 보수가 어느 정도 수준인지를 산출한 것임(매년 6월 기준)
- 비교대상 민간임금 : 상시 근로자 100인 이상 중견기업의 사무관리직의 보수
 - 비교대상 보수는 초과근로시간에 연동된 변동적 초과급여를 제외한 임금총액이며, 공무원의 경우는 고정초과급여를 임금총액에 포함시킴

보면서 수당을 수령하는 행위, 근무시간에 업무밀도를 낮추면서 야간에 근무하는 행위가 부패한 행위일지 문제된다. 초과근무시간에 개인사무를 보는 경우는 통제를 할 수 있는지가 문제될지언정 부패행위이지만, 주간에 업무밀도를 낮추면서 야간에 근무하는 경우는 통제도 불가능할뿐더러 부패라고 볼 수 없을 경우가 대부분일 것이다.

장시간 근로 축소 관점에서는 공무원의 막대한 초과근무시간은 일·가정 양립을 저해하고, 각종 사무기기·전기 사용 등의 비용 뿐 아니라 수당 예산의 낭비를 가져오며, 개인의 건강·자기발전·업무 집중도 및 능력에도 악영향을 미친다. 따라서 공무원 초과근무수당 제도는 부패 관점에서, 그리고 일·가정 양립과 공무원 개인의 자기발전을 위해 개선이 필요하다. 다만, 일반적으로 초과근무수당 제도는 소득보전 기능이 있고 선진국의 초과근무수당 배제도 고소득 근로자가 대상이 되기 때문에, 공무원 초과근무수당 제도개선에 있어서도 공무원 보수수준에 대한 분석이 선행되어야 할 것이다.

제2절 부패에 대한 이론 및 부패 인식의 문제

1. 부패의 개념정의

한자어로 부패(腐敗)는 썩고, 패한 것으로 어떤 물질이 썩어서 완전히 못쓰게 되는 것을 뜻하며, 영어로 부패(corrupt)는 '함께(cor)'와 '파멸하다(rupt)'의 의미의 합으로 부패를 통한 개인 또는 국가의 파멸을 경고하는 의미를 갖는다(이자성(2014), 205쪽, 김준석·조진만·엄기홍(2011) 347쪽).

김용세는 부패 개념을 대상과 행위의 관점에서 네 가지로 구분하여 최광의로는 자기 또는 제3자의 부당한 이익을 위해서 자기에게 부여된 권한 또는 권위를 오용하는 일체의 행위로 해석하였고, 광의로는 최광의 개념 중 공무원의 행위에만 한정하여 행해지는 일체의 불법·부당한 행위라고 하였다. 협의로는 광의 개념 중 공무원의 직무상 의무에 반하여 사익을 추구하거나 공익을 침해하는 일체의 행위를 부패로 보았다. 이에 는 형벌법규 위반행위, 행정법, 당해 공공기관의 내부규정에 의해 징계를 가할 수 있는 모든 행위가 포함되어 공무원이 개인적으로 범죄행위나 부도덕한 행위를 한 경우도 포함된다. 최협의로는 협의 개념 중 공무원의 직무에 관한 범죄행위만을 의미하고, 형법상 직무범죄는 포함하지 않는다(김용세, 1998: 79-81, 경상대학교 사회과학연구소, 2000: 12-13).

공무원 부패를 이렇게 네 가지로 분류하였을 때, 특정한 행위가 최광의, 광의, 협의, 최협의 개념에 포섭되는지 여부를 판단하기 위해서는 법령상 부패행위, 공직비리, 비위, 부당 등의 개념을 구분할 필요가 있다.

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 '부패방지권익위법'이라 한다) 제2조제4호에서는 ① 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, ② 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의

취득 관리 처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위, ③ ①과 ②에 해당하는 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위를 ‘부패행위’로 규정하고 있다. 또한 행정자치부는 ‘공직비리’를 ① 인·허가, 계약·공사시 금품·향응을 주고받는 행위, ② 예산을 부당하게 집행하거나 공금을 횡령·유용하는 행위, ③ 친절·공정한 업무처리를 하지 않거나 품위손상 행위로 규정하고, “공직비리신고센터”를 통해 신고하도록 하고 있다²⁸⁾.

「경기도 공무원 징계의 양정에 관한 규칙」 제2조 징계 또는 징계부가금의 기준에서 지방공무원법 상 징계대상인 행위, 도로교통법 상 음주운전, 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법상 성폭력 범죄, 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률상 성매매 등 징계 또는 징계부가금 대상 행위를 ‘비위’라고 보고 있다.

2. 부패의 유형과 특성

부패 주체에 따라서 부패를 정권주체의 부패, 기관주체의 부패, 권력 부패, 관료부패로 나눈다²⁹⁾. 정권주체의 부패는 부패행위의 주체가 정권인 경우로, 대부분 독재자와 그의 추종자들에 의하여 이루어진다. 기관주체의 부패는 행정기관이 주체가 되는 경우로, 각종 행정관리기준이 현실적이지거나 보수수준이 현실에 지나치게 미달하는 상태에서 야기되는 경우가 많다. 그 기관으로부터 혜택을 받는 기업이 그 기관·조직에 업무추진비용을 제공한다든지 하는 유형이다. 권력부패는 정치인이나 고위관료들이 포함된 부패를 말하며, 하위직 공무원들이 작은 수준의 부패를 관

28) <http://www.mospa.go.kr/frt/sub/a03/corruptionDeclareInfo/screen.do>

29) 김해동, 관료부패의 유형, 行政論叢 제28권 제1호

료부패라고 한다.

또한 부패는 관료가 어떻게 부패에 개입하는가에 따라서 직무유기형, 후원형, 사기형, 거래형으로 나눈다(윤태범, 1992). 관료-고객 관계 속에서 교환이나 후원의 형태로 부패가 발생하는데, 고객은 시민 또는 다른 관료가 되고, 관료-고객 관계는 명시적으로 나타나지 않는 경우는 개인적 범죄나 직무유기 형태로 부패가 발생하는 경우에 해당한다. 관료가 부패에 개입하는 목적이 비물질적인 혜택이거나 물질적인 혜택인 경우로 구분되는데, 전자는 특정 조직 내에서 개인적 권력 확대를 위해 부패행위를 하는 경우로, 장기적으로는 물질적 혜택과 동일할 수 있다. 이에 대해 부패를 유형화하면 다음 표와 같다.

〈표 19〉 부패의 유형분류

분 류		관료의 부패개입 목적	
		비물질적 혜택	물질적 혜택
관료-고객 관계의 유무	없 음	직무유기형 부패 (불법행위 묵인)	사기형 부패 (유용, 횡령, 예산남용, 강탈)
	있 음	후원형 부패 (불법적 후원, 정실인사)	거래형 부패 (수뢰, 리베이트, 상납)

* 출처 : 윤태범(1992:68), 박선웅(1998:97 재인용)

Heidenheimer는 부패행위의 심각성과 정도에 따라 사소한 부패, 일상적 부패, 심각한 부패로 나누고 있다. 이는 궁극적으로는 부패이지만 실제로는 시민들의 부패로 인식하지 않는 행위가 존재할 수 있음을 보여 준다(고길곤·조수연, 2012:218). 어떤 행위가 명백한 부패행위로 처벌되어야 한다는 동의의 정도가 강한 행위를 흑색부패, 부패의 인식과 처벌 요구의 정도가 모호한 경우를 회색부패, 부패임에도 불구하고 대다수가

처벌을 적극적으로 지지하지 않는 경우를 백색부패로 구분하고 있다. 어떤 기준에 따라 흑색, 회색, 백색부패인지에 대한 것은 사회와 시대에 따라 달라질 수 있으며, 동시대 사회 구성원 간에도 부패에 대한 수용도는 차이가 있다(고길곤 · 조수연, 2012:218).

부패는 법적관점, 공익적 관점, 공공선택론적 관점, 신제도주의적 관점, 공공의 의견(public opinion)의 관점 등으로 구분할 수 있다(고길곤 · 조수연, 2012:215-217). 법적 관점(Nye)에서는 부패를 공식적인 의무나 규칙을 위반하는 행위로 이해하고, 공익적 관점(Friedrech)에서는 사익을 추구하면서 공익을 훼손하는 행위를 부패의 중요한 측면으로 보며, 공공선택론적 관점에서는 부패는 공익이나 법적 문제가 아니라 사적 이익을 추구하는 개인들이 지대추구의 기회, 기대이익, 적발확률, 부패행위에 따른 비용을 고려하여 합리적으로 행동한 결과라고 본다. 신제도주의적 관점에서는 부패가 공직의 보상시스템, 모니터링 체계, 전문적 조직, 처벌제도, 사법체계 등의 공식적 제도뿐만 아니라 상호성, 공정성과 같은 비공식적 제도에도 영향을 받는다고 한다.

공공의 의견의 관점에서는 부패란 정치공동체 내에서의 개인이나 집단에 의한 공적 행위가 시민들이 받아들일 수 있는 인식수준을 벗어난 행위를 말한다(Rundquist & Hansen, 1776:2-3, 박광국, 1995 재인용). Heidenheimer가 관료와 대중의 인식여하에 따라 부패를 흑색부패, 회색부패, 백색부패로 구분하는 것도 같은 시각이다. 이 관점에서는 ‘무엇이 부패인지’가 핵심으로 이는 동시대를 살아가는 사람들이 어떠한 행위를 부패로 이해하고 어떠한 행위를 부패가 아닌 것으로 인식하는지를 실증적으로 확인할 필요가 있다고 한다. 공무원의 책임성은 단순히 법적·제도적 책임을 넘어 사회적 책임까지 확장되며, 공무원의 사회적 책임은 시민사회에서 공무원에게 기대하는 공무원의 책임을 의미하는 상향적인 것으로, 이 관점에서 부패를 이해할 때에는 관행에 대한 시민의 인식은 더욱 중요해진다.

Rundquist and Hansen(1976)은 한 정치공동체 내에서 개인·집단에

의한 공적 행위가 시민들이 수용할 수 있는 수준을 벗어날 때 이를 부패 행위라고 규정하였다(박광국, 1995, 김준석·조진만·엄기홍, 2011:345 재인용). 한 사회에서 부패로 간주되는 행위는 다른 사회에서는 부패가 아닌 행위로 인식될 수 있으며, 부패를 이해하기 위해서는 해당 사회의 구성원의 집합적 판단을 중시해야 한다는 의미이다. 즉, 부패와 관행 사이의 경계에 있는 모호한 행위에 대해서는 시민사회에서 집합적으로 인식하는 부패의 개념에 따라 특정 행위가 부패한 지 여부가 결정될 것으로, 부패행위의 정의와 규제에 있어 시민의 인식을 중심으로 하는 것이 보다 중요하다고 하겠다(고길곤·조수연, 2012:217).

3. 부패의 원인과 접근방법

부패의 원인에 대하여는 다음 3가지 접근방법이 일반적으로 제시되고 있다(김해동·윤태범, 1994, 김왕수, 1998 재인용).

첫째, 부패의 원인을 개인적 문제로 환원하는 접근방법이다. 부패는 결국 사람이 하는 행위로, 부패에 개입된 사람의 특정한 품성, 성격, 탐욕 등이 부패를 유도한다고 본다. 즉, 부패행위를 개인의 비윤리적이고 일탈적인 행위로 규정하는 시각이다. 경험적으로 부패가 만연되어있는 곳에서는 그렇지 않은 곳보다 많은 사람들이 부패에 연루되어 있는데, 그 개인 모두가 비윤리적인 사람이라고 볼 수 없는 경우가 있다는 점에서 한계가 있다.

둘째, 제도와 구조 문제로 보는 접근방법이다. 이 접근방법에서는 법과 제도의 비합리성과 모순, 비현실성 및 행정 내부의 조직구조, 견제시스템, 공직사회의 조직문화 등을 부패의 원인으로 간주한다. 부패의 원인을 다차원적으로 볼 수 있으며, 정책대안의 제시가 분명한 장점이 있으나, 그간 수많은 제도개선에도 불구하고 부패가 은밀한 형태로 존속하는 이유를 설명하기 어렵다.

셋째, 체제적 접근방식이다. 체제적 접근방식에서는 부패가 개인이나 제도상 결함에서 비롯되는 것일 뿐 아니라 부패행위로 문제를 해결하려는 불건전한 시민과 같은 환경적 요인에 의해서도 발생한다고 본다. 또한 부패현상을 법과 제도의 충실한 운영을 통해 공익을 보호해야 하는 정부의 입장과 개별적인 이익을 추구하는 이해당사자 간의 상호작용에 의해 나타나는 현상으로 파악하기도 한다. 이 접근방법에서는 부패의 원인과 해결방법에 있어 환경적인 문제를 강조하며, 부패현상을 개인과 제도가 체제라는 틀 내에서 상호작용하는 측면에서 바라본다.

4. 부패 인식의 문제와 선행연구

서원석(2014)은 16개 광역시도에 거주하는 기업체와 자영업자 1,000명을 대상으로 공직부패에 대한 인식, 분야별 부패에 대한 인식, 부패발생 고리 및 개인적 경험, 부패발생 요인 및 해소방안에 대한 견해, 행정 일반에 대한 견해를 조사하여 2,000년부터 2014년까지 정부별 추이를 비교 분석 하였다. 특히 이 조사는 세월호 사건 이후에 조사가 이루어져 사건 후 부패 인식(또는 그 변화)이 반영되었다고 볼 수 있다. 먼저, 행정기관 업무처리 시 금품제공의 필요성은 80.2로, 2013년보다 약간 상승하였으나, 이명박 정부에서 나타난 89.5 최고치보다 낮았다. 부정부패의 심각성은 2013년보다 매우 낮아졌다. 공공부문 부정부패는 2013년보다 조금 높아졌으나, 전체적으로 낮아지는 추세이고, 행정 기능별로는 법조, 건축, 세무, 경찰 등 분야가 상대적으로 높고 소방, 교정, 사회복지, 과학 분야가 낮은 편이었다. 행정계층별로 일선 및 지방관청이 상대적으로 높고, 최일선 지방행정기관은 낮은 편이었다. 중앙행정기관 부정부패 심각도는 심각하다는 응답비율이 기초자치단체보다 높았다. 부패요인은 비리공직자에 대한 관대한 처벌, 업무처리상 관행, 사회전반의 부조리 풍토, 사적인 관계의 작용, 비리공직자에 대한 짧은 징계시효, 공직사회 내부의 상

납관행, 공무원 개인의 윤리의식 부족 등이 1~7위를 차지하였다. 이에 대한 해소방안으로는 사회부조리풍토 개선, 업무처리상 관행 타파, 비리 공직자에 대한 처벌 강화, 공무원 개인의 윤리의식 부족, 공직사회 내부의 상납관행 타파, 공직비리 징계시효 연장 등이 순위를 차지하였다. 이상의 연구로, 우리나라의 부패방지를 위하여 권익위원회의 수사권 부여와 독립성 강화, 공직자윤리위원회의 독립성 강화와 권한 강화, 공직자의 부당한 소득을 방지하기 위한 이해충돌방지법의 제정 등 정책을 제안하였다.

〈표 20〉 연도별 공직부패 발생요인의 요소별 비중(순위)

분 야	개 별 요 소	요소별 비중													
		00	01	04	05	06	07	09	10	11	12	13	14	평균	
업무환경 측면	업무처리상 관행	1	4	1	2	1	1	3	1	1	1	1	2	1	
	사회전반의 부조리 풍토	2	3	5	5	7	3	6	7	7	4	3	3	5	
	시민들의 이기심	6	7	7	6	3	4	5	5	5	5	4	8	7	
	사적인 관계의 작용	10	15	12	10	8	7	7	6	4	7	7	4	9	
행정제도 측면	행정규제·기준의 비현실성	4	10	9	12	6	9	9	9	9	8	8	9	10	
	행정기준·절차의 모호성과 불명확성	7	14	15	9	12	10	8	11	11	10	9	10	13	
	업무처리 관련 정보제공 미흡	11	16	14	14	10	11	12	12	10	15	14	14	15	
	부당한 처분 등에 대한 대응수단 미비	8	12	13	13	9	8	13	8	8	9	11	12	12	
공직자·조직 측면	공무원의 낮은 보수수준	9	11	11	15	14	14	18	17	18	17	17	17	17	
	공무원 개인의 윤리의식 부족	4	6	3	1	2	6	2	3	6	6	5	7	4	
	공직사회 내부의 상납관행	3	1	2	4	4	2	4	4	2	3	6	6	3	
	담당 공무원의 임의적 업무처리	12	9	10	7	13	12	14	14	15	16	16	16	16	
부패통제 측면	공무원의 지나친 자의적 재량권	-	-	-	-	-	-	16	16	16	13	13	11	8	
	공직내부의 통제기능 미약	-	5	6	8	11	13	10	12	14	11	10	12	11	
	민간 역할의 미비	-	13	16	16	16	16	17	17	17	18	18	18	18	
	사정기관 활동의 비효과성	-	8	8	10	15	15	15	15	12	14	15	15	14	
	비리공직자에 대한 관대한 처벌	-	2	4	3	5	5	1	2	3	2	2	1	2	
	비리공직자에 대한 짧은 징계시효	-	-	-	-	-	11	10	13	12	11	5	6		

* 서원석(2014). 정부부문 부패실태에 관한 연구. KIPA 연구보고서 2014-14:556.

〈표 21〉 연도별 공직부패 해소방안의 요소별 비중(순위)

분 야	개 별 요 소	요소별 비중													
		00	01	04	05	06	07	09	10	11	12	13	14	평균	
업무환경 측면	업무처리상 관행 타파	-	4	2	2	3	4	1	2	1	2	3	2	2	
	사회부조리 풍토 개선	-	1	1	1	2	1	3	6	2	3	2	3	1	
	시민들의 이기심 개선	-	4	6	4	6	6	6	4	7	7	6	10	7	
	사적인 관계의 작용 축소	-	13	10	8	9	9	9	6	5	5	7	9	9	
행정제도	행정규제·기준의 절차 간소화	-	6	4	7	8	8	8	9	9	7	4	11	8	

분 야	개 별 요 소	요소별 비중													
		00	01	04	05	06	07	09	10	11	12	13	14	평균	
측면	행정기준·절차의 명확화	-	7	8	8	7	7	7	10	13	9	10	7	10	
	업무처리 관련 정보제공의 확대	-	14	13	13	14	12	10	13	10	14	14	14	15	
	부당한 처분 등에 대한 대응수단 강화	-	9	11	12	10	10	14	8	8	10	11	8	12	
공직자인적 측면	공무원의 부수수준 개선	-	12	15	15	16	16	17	18	18	18	18	18	17	
	공무원 개인의 윤리의식 부족	-	7	3	3	4	5	4	3	3	5	4	5	4	
	공직사회 내부의 상납관행 타파	-	3	5	5	5	2	5	5	5	4	8	6	5	
	담당 공무원의 전문성 강화	-	16	14	14	13	13	15	12	12	15	15	12	16	
	공무원의 재량범위 축소	-	-	-	-	-	-	16	16	17	17	16	16	11	
부패통제 측면	공직내부의 통제기능 강화	3	10	9	10	11	11	11	14	14	13	12	15	13	
	민간역할 강화	4	15	16	15	15	15	18	17	17	16	17	17	17	
	사정기관 활동 강화	2	11	12	11	12	13	13	15	15	12	13	13	14	
	비리공직자에 대한 처벌 강화	1	2	7	6	1	3	2	1	1	1	1	1	3	
	공직비리 징계시효 연장	-	-	-	-	-	-	11	11	11	11	9	4	6	

* 서원석(2014). 정부부문 부패실태에 관한 연구. KIPA 연구보고서 2014-14:562.

박주봉·김용세(1998)는 공무원을 포함한 일반인을 대상으로 뇌물의 금액, 음식 대접, 직무관련성 여부, 뇌물 수뢰의 경험, 증뢰 경험 등 뇌물 개념에 대한 인지 정도, 뇌물에 대한 일반적 평가를 조사하여 뇌물수수가 관행화된 원인을 밝히고자 하였다. 이자성(2014)은 경상남도 공무원 집단을 대상으로 공무원이 청렴 또는 반부패에 대해 어떻게 인식하고 있는지 공무원의 청렴도, 청렴도 노력 정도, 행정분야·계층·분야·원인·유형을 기준으로 분석하여, 공무원이 스스로 생각하는 청렴도를 높게 인식하였고 고위직이 부패하다고 인식하거나 문화적 배경·민원인의 동기 제공 등이 부패의 원인이라고 인식하는 등 부패가 자신의 업무와 거리가 있거나 자신의 문제가 아니라고 인식한다는 결론을 도출하였다.

부패인식의 차이를 가져오는 요인에 대한 연구로 고길곤·조수연(2012)은 동일한 관행을 부패로 볼 것인가 아니면 부패가 아닌 행위로 볼 것인가에 대한 판단에 영향을 미치는 요인에 대해 관행수용도라는 개념을 도입하여 분석하였다. 연구 결과 공무원보다 시민의 관행수용도가 증가하고 있으며, 특히 젊은 세대의 관행수용도가 높아 선물이나 촌지 등과 같은 행위를 부패가 아닌 행위로 이해할 가능성이 상대적으로 높음을 보였고, 관행수용도가 높을수록 정부신뢰가 높다는 결론을 도출하였다. 이 연구에서는 부패와 관행을 개념적으로 구분하여 제시하면서 부패

와 관행의 경계를 분석적으로 살펴볼 필요성을 제시하였다.

김준석·조진만·엄기홍(2011)은 공직사회 전반에 대한 부패인식의 차이를 가져오는 요인을 성별, 연령, 직업, 소득, 교육수준 등 응답자의 사회경제적 배경 및 세무, 경찰, 법무, 교육, 토건 등 세부 행정분야에 대한 부패인식에서 찾는다. 이 연구에서는 부패인식지수의 값이 그간 고정된 것으로 여겨졌던 표본의 집단별 비중에 따라 달라질 수 있다는 점을 보여주고 있으며, 세무와 토건분야 부패에 대한 인식이 사회 전체의 부패를 바라보는 시각에 중요하게 작용하는 것으로 나타났다.

송창근·박홍식(1994)은 부패제외자·액수·이득의 처리·편익 제공의 대상 등의 부패 인지 기준에 대한 연구에서, 부패자의 성격, 대가의 크기 및 처리, 내용 등에 의해 부패 인지가 유의하게 결정되고 있음을 도출하였다. 부패인식과 부패행위와의 관계에 대한 연구로 진중순·서성아(2006)는 개인의 부패에 관한 인식이 실제 부패행위에 어떠한 차이를 가져오는지에 대한 경험적 연구를 통하여 사회나 공공부문에 부패가 만연되어있다는 전반적인 인식은 실제 금품제공으로 연결되지 않는 반면, 금품제공의 긍정적 영향을 인식할수록 실제 금품제공행위가 나타난다는 결론을 도출하였다.

고길곤·이보라(2012)는 공무원에 초점을 맞추던 다른 연구들과 달리 공공기관 납품업체 종사하는 시민을 대상으로 이들의 부패의향에 미치는 변수들을 분석하였다. 연구 결과 사회에서 부패가 만연하다고 생각되는 개체군에서는 부패를 선택하는 것이 진화안정전략이 된다는 이론적 결과가 지지되었다. 또한 촌지나 금품·향응보다 알선·청탁을 더 관행으로 받아들이는 분석결과에 대해 비금전적 부패행위에 관한 명시적 도덕기준을 제시하는 정책이 필요함을 제시하였으며, 관행화된 부패의 유형에 따른 구체적인 상황을 제시하였을 때 그렇지 않았을 때와 비교하여 인식과 태도가 다르다는 결과를 도출하여 향후 부패인식도 조사가 더욱 정교하게 이루어져야 할 것임을 지적하였다.

〈표 22〉 반부패 관련 선행연구 정리

연구자	연구내용	분석방법	측정지표
서원석 (2014)	공공부문 부패실태에 대한 부패인식도 조사	fax/e-mail/온라인 조사, 개별면접조사, 빈도분석, 비교분석, 회귀분석, 판별분석	
박주봉·김용세 (1998)	뇌물 개념에 대한 인지 정도 및 뇌물에 대한 일반적 평가	설문조사	뇌물 금액, 음식대접, 직무관련성, 뇌물 수취의 경험, 증뢰 경험
이자성 (2014)	지방자치단체 공무원의 반부패에 대한 인식	설문조사	공무원의 청렴노력 정도, 행정분야·계층·부패의 원인·유형
고길곤·조수연 (2012)	관행에 대한 부패 인식 요인 분석		관행수용도
김준석·조진만·엄기홍 (2011)	개인특성에 따른 공직사회 부패인식	회귀분석	교육수준, 소득, 금품제공 경험, 분야별 부패인식
송창근·박흥식 (1994)	부패 인지 기준	방문조사, 노상면접	부패제의자·액수·이득의 처리·편익제공의 대상
진종순·서성아 (2006)	개인의 부패에 대한 인식이 실제 부패행위에 미치는 영향	신뢰도 분석 요인분석 로지스틱회귀분석	사회전반의 부패만연도, 금품제공 영향, 성별, 연령, 학력, 기업체 규모, 소득수준
고길곤·이보라 (2012)	사회적 부패수준 및 관행에 대한 개인인식이 부패의향에 미치는 영향	설문분석	금품향응, 알선/청탁, 촌지

제 3 절 연구문제

초과근무수당 초과수령은 공무원 입장에서 정당하게 받을 수 있는 보수 차원으로 인식될 수 있으나, 예산을 통해 수당이 지급된다는 점에서 부정한 수령의 경우 부패로 인식되어 비난받을 소지도 충분하다. 초과근무수당의 부정수령 행위가 특수한 조직문화를 가진 공무원이라는 집단 내에서는 부패로 용인되는 정도가 약하고, 일반 시민 입장에서는 부패로 용인되는 정도가 강할 수도 있으며, 두 집단 간의 의미있는 인식 차이가 발생할 수도 있다.

또한 초과근무수당 부정수령의 방법이나 규모, 사용처 등에 따라서도 부패와 관련된 인식의 차이가 있을 수 있으며, 모든 집단에서 부패로 인식하는 수준의 행위가 실제 법령에서는 규제되지 않는다면 법제도를 보완해야 한다는 함의를 도출해 낼 수도 있을 것이다. 반대로 모든 집단에서 부패로 인식되지 않음에도 과도하게 행위를 규제하는 경우가 있을 수도 있다.

따라서 본 연구는 공무원의 초과근무수당 초과수령행위를 소재로 하여 공무원과 일반인이 이를 부패와 관련하여 어떻게 인식하는지 Q 방법론을 활용한 인식유형 분석을 통해 초과근무수당 제도 설계와 반부패정책적 함의를 도출하고자 하였다.

제 3 장 연구설계

제 1 절 Q 방법론의 적용

1. Q 방법론 개요

과학적 방법론과 행태주의는 계량화된 자료에 기반하여 사회현상을 입증하고자 하므로, 연구자의 주관적 요소를 배제한다. 그러나 행태주의에 기초한 연구들은 사실상 연구 대상이 연구자의 주관적 판단에 의하여 결정되며, 연구자가 조작한 정의에 따라 구조적으로 작성된 설문지에 의해 사회현상이 측정되고, 연구가설도 연구자에 의해 선택적으로 제시되는 등 연구자의 주관을 배제하기 힘들다. 또한 훌륭한 연구문제라 하더라도 실증적으로 입증 가능한 방법에 의할 수밖에 없는 문제가 있다.

이로 인해 연구의 특성이나 필요에 따라 연구자의 조작적 정의는 필요가 없다는 점을 강조하는 후기 행태주의적 연구방법이 대두되었다. 사회 현상은 개인적 관심과 이해관계에 따라 달리 인식될 것이며, 연구대상의 심리적, 상황적 요소들과 함께 불규칙적이고 불확실한 현실 세계에서 정책문제에 대한 인지는 주관적인 성격을 띠 수밖에 없다.

정부가 정책목적을 달성하는 데 필요한 정책수단을 선택함에 있어서도 정책결정자의 주관적 가치와 판단이 중요하다. 따라서 정책분석가들은 정책결정자의 관점을 유형화할 필요가 있다는 점이 강조되었다 (Linder and Peters, 1989, 김순은, 2007 재인용).

사회과학 분야에서 행태주의의 비판과 더불어 Q 방법론이 관심을 끌게 되었다. Q 방법론은 스티븐슨(W. Stehpenson, 1953)이 개발하여 인간의 다양한 주관성을 심층적, 객관적, 정량적으로 분석하고자 한 것이다. 전통적 방법론이 연구자의 조작적 정의에 따라 행태와 태도를 측정하는

반면, Q 방법론은 연구대상자의 자아참조(Self-reference)에 따라 행태와 태도를 결정하며, 변수의 선험적 의미가 주어지지 않는다(김순은, 2007).

Q 방법론은 연구대상자의 특정 주제 및 자극에 대한 주관적 의견이나 인식의 구조를 확인하는데 사용된다. 또한 Q 방법론은 소수의 대상에 대한 심층적 연구에 사용된다. Q 방법론은 통계학적으로 요인분석을 사용하므로 양적방법론으로 구분되기도 하나, 연구자의 관점이 아닌 연구대상자의 자아참조에 의한 주관성을 관찰하고자 하기 때문에 이런 점에서는 질적 연구방법론과 동일하다. Q 방법론을 양적 방법론과 질적 방법론의 결합체라고 평가하는 학자들도 있다(Dennis & Goldberg, 1996, 김순은, 2007 재인용).

2. Q 방법론의 효용과 실용성

Q 방법론은 실제의 정책과정에서 대립되는 다양한 가치와 의견, 견해 등을 발견할 수 있고, 방법론적으로 경제적·효율적이며, 행태주의적 접근 방법의 단점을 보완할 수 있다. 또한 특권층을 옹호하는 자유민주주의의 한계를 보완하며 다양한 주장이 개진될 수 있는 대중적 민주주의를 옹호한다는 점에서 Q 방법론은 유용하다(김순은, 2007).

3. Q 방법론의 실행절차

먼저 연구주제와 관련된 Q 진술문을 작성하고, 연구대상인 P 샘플을 결정하며, 연구대상자로부터 Q 분류 자료를 얻어 요인분석을 통해 도출된 자료를 해석한다(김순은, 2007).

제 2 절 연구설계

1. Q 진술문의 선정

Q 방법론에서 가장 중요한 것이 Q 진술문의 작성과 선정이다.

본 연구를 위해 기존 부패 인식에 대한 연구로부터 초과근무수당의 부정수령에 해당할 수 있는 행위에 대한 인식을 중심으로 Q 모집단을 추출하였다.

구체적으로 Q 설문 문항은 주로 초과근무수당 부정수령 행위 유형, 발생원인, 제도개선 방향 등의 관점에 초점을 맞추었다. 기존 문헌 및 연구 논문, 신문기사 등을 참조하여 작성하였으며, 관련자 인터뷰, 토론(브레인스토밍), 감사 적발 사례 등을 통해 Q 모집단을 보완하였다.

Q 모집단 중에서 연구 주제를 대표하는 진술문을 연구 목적 및 표현의 명확성 등을 고려하여 선정한 후, Q 방법론에 익숙한 연구자 및 교수의 조언과 지도를 받아 최종 Q 표본을 선정하였다. Q 표본의 진술문을 분류하여 동일한 의미를 가진 진술문을 비교하여 가급적 쉬운 문장으로 구성되었는지, 표현이 이해하기 쉬운지 등을 검토하였다. 또한 가치를 판단함에 있어 찬성과 반대, 긍정과 부정 등의 상반된 내용이 균형적으로 조합될 수 있도록 Q 진술문을 선정하였다.

부패 인식에 대해서는 7번, 17번, 28번 문항을 선정하였다. 7번 문항은 고지서출력이라는 업무를 완수하였다는 점에서 정당한 행위로 인식될 수도 있지만, 출력시간 동안 외출을 한 것이 부정수령으로 인식될 수 있는 부분이다. 17번 문항은 초과근무시간 동안 외출한 것 자체가 부정수령행위이지만, 갑자기 아이가 아파서 병원에 다녀왔다는 점이 단순한 외출과 구분되어 참작사유로 인식될 수 있는지가 핵심이다. 28번 문항은 기관 주최 행사 참가는 형식상 업무가 아니지만 강제 동원되었다는 점이 업무의 연장선에서 인식될 수 있는 점이며, 사비를 지출하였다는 점에서

이 비용이 초과근무수당으로 보전되어야 할 것인지에 대해 인식차이가 나타날 수 있는 설문이다.

부패 통제에 대한 인식은 부패의 원인, 적발 가능성, 처벌이나 징계 측면으로 나눌 수 있다. 이에 대한 문항은 각각 21, 24번 문항, 2, 4, 11번 문항, 8, 10, 26, 29번 문항이다.

초과근무수당 제도개선안에 대해서는 가장 개혁성이 큰 초과근무적용 범위 조정(12번 문항)과 정액제 확대(6번, 22번 문항), 비금전적보상 확대(유연근무제 확대, 30번 문항), 총량관리제(19번 문항)를 설문에 반영하였다. 더불어 상한 폐지(5번 문항), 인력 충원(18번 문항), 시간당 단가 인상(27번 문항), 부서장 인식 변화(31번 문항)를 선정하였다.

〈표 23〉 Q 설문 중 “기타 제도개선안” 반영 문항

순위 (개혁성)	개선안	Q 설문
1	초과근무 적용범위 조정	12번 문항
2	정액제 확대(완전정액제)	6, 22번 문항
3	비금전적 보상 확대	30번 문항
4	연간 상한시간 신설	-
5	실제 진단 및 컨설팅 TF 운영	-
6	부서장 업무평가 반영	19번 문항(총량관리제)

본 연구의 Q 진술문은 다음과 같다.

<표 24> Q 진술문

인식 분야	Q 진술문(31개 문항)	
준법정신	1	공무원은 일반국민보다 교통법규를 더 잘 지킬 것이다.
초과근무 현상 일반	9	공무원이 일이 없어도 남아서 초과근무수당을 수령하는 행위는 개인적으로 은밀하게 행해지는 현상이라기보다 조직 내에서 공공연하게 행해지는 현상이다.
	15	초과근무시간이 많은 공무원은 그렇지 않은 공무원보다 열심히 일한 것이다.
	16	초과근무를 하지 않는 공무원은 부서 내에서 업무로 좋은 평가를 받기 힘들 것이다.
	23	공무원이 일을 하지 않고도 초과근무수당을 수령하는 행위는 예외적으로 특수한 사례에서나 발생하는 현상이다.
	25	공무원은 초과근무시간 상한이 폐지된다면 수당을 더 많이 받기 위해 업무량이 동일해도 초과근무를 더 할 것이다.
특정 행위에 대한 부패 인식	7	고지서 출력업무를 담당하는 공무원이 주말에 고지서 출력버튼을 눌러놓고 출력되는 2시간동안 외출하다 돌아왔다. 이 경우 초과근무수당 지급은 정당하다.
	17	공무원이 정해진 근무시간 후에 갑작스레 아이가 아파 병원에 1시간 다녀온 후 1시간동안 초과근무를 하였다. 이 경우 2시간분의 초과근무수당 수령 행위는 부패행위이다.
	28	주말에 공무원이 소관기관이 주최하는 마라톤대회에 강제적으로 동원되어 사비로 참가비를 냈다. 마라톤대회 시간에 이 공무원이 초과근무수당을 수령하는 행위는 정당하다.
부패 원인	21	공무원이 초과근무수당을 부정수령하는 행위는 초과근무수당 제도나 규정 때문이라기보다 개인의 낮은 윤리의식 때문이다.
	24	대부분 상사의 퇴근시간이 늦기 때문에 하위 공무원들이 초과근무를 하는 것이다.
제도개선 필요성	3	공무원은 일과 후 초과근무량이 많아 일·가정을 양립하는데 어려움이 있다.
	14	공무원이 초과근무를 하지 않게 된다면 더 행복해질 것이다.
제도개선 방향	5	민원, 의회, 재해·재난 등 초과근무를 할 수밖에 없는 업무가 많기 때문에 공무원 초과근무수당은 상한없이 근무한 시간만큼 정당하게 지급되어야 한다.
	6	공무원이 철저하게 제대로 일한 시간만 초과근무수당을 받도록 제도를 강화할 경우, 정액지급(10시간)을 상향하거나 시간당 단가를 상향조정해서 일정수준의 보수가 유지·보상되어야 한다.
	12	원칙적으로 공무원의 초과근무수당을 지급하지 않고, 예외적으로 업무 특성에 따라 초과근무수당을 지급한다면 초과근무수당 부정수령이 줄어들 것이다.

인식 분야	Q 진술문(31개 문항)	
	13	공무원의 소득이 상대적으로 적은 수준이기 때문에 소득 보장을 위해 초과근무수당이 충분하게 지급되어야 한다.
	18	공무원의 경우, 부서에 인력이 충원된다면 부서 내 총 초과근무시간을 줄일 수 있다.
	19	공무원 초과근무 총량관리제(부서당 총 초과근무시간을 할당하는 제도)를 실시하면 초과근무수당 부정수령이 감소할 것이다.
	20	공무원의 경우, 초과근무를 많이 할수록 업무능률이 떨어진다.
	22	공무원 초과근무수당이 정액으로 지급하여 차라리 초과근무수당 부정수령 가능성을 없애는 것이 낫다.
	27	초과근무수당 시간당 단가를 인상하고, 정액지급(10시간)을 폐지한다면 공무원 초과근무수당 부정수령이 감소할 것이다.
	30	유연근무제를 확대 실시하면 공무원의 초과근무수당 부정수령이 감소할 것이다.
	31	초과근무수당 부정수령을 줄이기 위해서는 공무원 개인의 노력보다 부서장의 인식이 더욱 중요하다.
적발 가능성	2	공무원은 동료나 상급자의 초과근무수당 부정수령행위를 목격하면 신고할 것이다.
	4	정부가 초과근무수당 부정수령행위를 대대적으로 적발하고 처벌에 나서면 공무원 초과근무수당 부정수령행위는 확연히 줄어든 것이다.
	11	공무원이 일이 없어도 퇴근하지 않고 초과근무수당을 수령하면 대부분 적발될 것이다.
처벌/징계	8	초과근무수당 부정수령행위는 공무원이 일반근로자보다 더 강력하게 처벌되어야 한다.
	10	일이 없어도 남아서 초과근무수당을 수령하는 공무원은 부패한 공무원으로 반드시 징계를 받아야 한다.
	26	초과근무수당 10만원을 부정수령한 후 10만원을 결식아동돕기 행사에 기부한 공무원보다 초과근무수당 10만원을 부정수령한 후 개인적으로 사용한 공무원의 징계수위가 더 높아야 한다.
	29	초과근무수당을 부정수령하는 공무원은 초과근무수당을 부정수령하지 않는 공무원보다 뇌물을 받을 가능성이 높다.

2. P 표본 선정

Q 방법론을 적용함에 있어 P 표본에 대한 논의는 상대적으로 적은 편이나, 연구의 성격에 따라 P 표본의 선정도 중요한 작업 과정이다. 전통적 방법론과 같이 무작위 표본 선정 절차를 거치지 않는지만, P 표본의 선정에도 보편적인 사고가 전제되어야 한다(김순은, 2007).

P 표본의 수에 따라 심층적 연구와 포괄적 연구로 구분할 수 있다. 전자는 1명의 연구 대상자에게 상이한 상황을 부여한 후 상이한 상황관의 관계를 분석하는 연구로, 연구 성격에 적합한 1명만 선정하면 된다. 후자의 경우 P 표본의 수가 30~50명의 수준인데, 이를 무작위 추출할 필요는 없고, 연구 주제와 관련하여 대표적인 표본을 선정하면 연구의 질이 제고될 것이다(김순은, 2007).

본 연구에서는 경기도 공무원 15명, 일반 시민 15명을 P표본으로 선정하였다. 공무원의 경우 초과근무수당 지급 대상자인 9급~5급의 실무자 및 관리업무수당 지급 대상자인 4급 공무원을 포함하여 선정하되, 근무연한이 5년 미만인 공무원부터 20년 이상인 공무원을 다양하게 선정하였다. 감사 부서 소속, 현재 초과근무수당제도 담당자 등을 포함하여 관련 담당자들의 시각에서도 분석될 수 있도록 하였다.

일반 시민의 경우 회사원, 사업(자영업), 전문직, 대학원생, 주부 등 다양한 직업군에 대해 20 ~ 50대의 연령층에서 고루 선정하였다.

본 연구의 P 표본은 다음 표와 같다.

<표 25~28> P 표본

① P 표본 전체 구성

구분	경기도 공무원	국 민							합계
		대학 원생	사업	전문 직	회사 원	기자	주부	소계	
인원(명)	15	3	2	5	3	1	1	15	30

② P 표본 중 공무원 구성

	과장급	5급	6급	7급 이하	계
공무원	1	3	6	5	15

③ P 표본 중 국민 구성

	20대	30대	40대	50대 이상	계
국 민	2	6	6	1	15

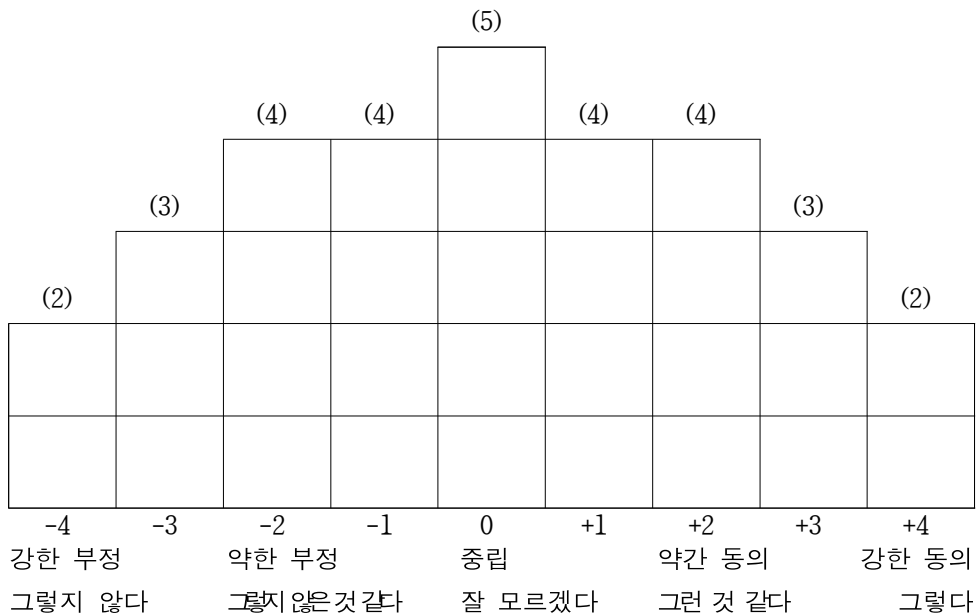
3. Q 분류 및 분석방법

Q 진술문을 분류하는 방법은 강제분포와 자유분포로 구분된다. 전자는 연구대상자에게 연구자의 연구사례에 따라 Q 진술문을 연구대상자의 판단 또는 인식에 따라 주어진 숫자만큼 강제로 배분하는 방법이며, 후자는 연구대상자가 자유의사에 따라 Q 진술문을 분류하는 방법이다. 전

자는 정규분포의 커브로 설계되어있기 때문에 전자를 권한다(Brown, 1980; McKeown and Thomas, 1988; 김순은, 2007:50-51 재인용).

본 연구에서는 연구대상자에게 31개의 Q 진술문을 ‘그렇다’라고 동의하는 것과 ‘그렇지 않다’고 생각하는 것으로 분류하게 하되, 가장 동의하지 않는 (-4)부터 가장 동의하는 (+4)까지 다음 Q sort 분류지와 같이 강제분류하게 하였다.

〈표 29〉 Q sort 분류지



제 3 절 결과 분석

1. Q 분석결과의 개관

PQMethod 통계분석을 통하여 P샘플은 다음과 같이 5가지 유형으로 분류되었다. Q 분류와 P 샘플에 대한 정보를 입력 후 로테이션 이전의 요인가를 도출하였다. 그 중 의미있는 연구결과를 도출하기 위하여 아이겐값(Eigenvalues)이 1.9 이상인 5개를 기준으로 varimax 방식의 로테이션 실시 후 flagging을 거쳐 다음과 같은 요인분석표를 도출하였다.

〈표 30〉 요인분석표

구분				유형1	유형2	유형3	유형4	유형5
	성별	직업(직급)	근무년수 /연령대					
1	남	공무원(6)	20	0.5363X	0.3373	-0.0808	-0.1727	-0.0274
2	남	공무원(4)	10	0.3497	-0.0477	0.6229X	-0.3993	0.0117
3	남	공무원(6)	10	0.5677X	0.2709	0.0261	0.0597	0.2474
4	남	공무원(5)	20	0.2955	0.5745X	-0.1114	0.0868	-0.0189
5	남	공무원(6)	10	0.2188	0.1592	-0.0639	-0.4975X	0.3110
6	여	공무원(6)	10	0.7589X	0.0681	-0.0009	0.1204	-0.2918
7	남	공무원(7)	0	0.5112	0.1030	-0.0845	0.0396	0.4938
8	남	공무원(7)	0	0.5305	0.1042	0.2246	0.1445	0.5762
9	여	공무원(7)	20	0.1269	0.1318	0.1999	-0.0449	0.7247X
10	여	공무원(5)	20	0.2797	-0.1126	0.2243	0.7283X	0.1774
11	여	공무원(6)	20	-0.0121	-0.1615	0.0452	-0.6254X	0.4363
12	남	공무원(5)	20	0.4941	-0.0946	0.5007	0.0198	0.2524
13	여	공무원(7)	0	0.1621	0.2869	-0.0449	0.4807	0.5734
14	남	공무원(6)	10	0.2447	0.3749	-0.3752	-0.0813	0.4144
15	남	공무원(7)	5	0.6098X	-0.2144	-0.0471	0.0545	0.3535

구분				유형 1	유형 2	유형 3	유형 4	유형 5
	성별	직업(직급)	근무년수 /연대					
16	남	대 학원 생	20	0.0516	0.5292	-0.3028	-0.0656	0.5575
17	여	사 업	30	0.7539X	-0.2069	0.0820	-0.1528	0.0537
18	남	변리사	40	0.7299X	0.1357	-0.0187	0.0115	0.1262
19	여	주 부	50	-0.1077	0.0615	0.7959X	-0.0523	0.1438
20	남	대 학원 생	20	-0.0235	0.5233X	0.2175	-0.2949	0.1282
21	남	전 문 직	40	-0.1891	0.6702X	0.0910	0.0299	0.2524
22	남	회 사 원	40	0.0319	0.7111X	0.0605	0.2243	-0.1921
23	남	회 사 원	40	0.0310	0.8877X	0.0365	-0.0963	0.1823
24	여	웹디자이너	30	-0.0652	0.3821	0.4259	0.4017	0.2519
25	남	전 문 직	40	-0.0778	0.2707	0.4514	0.0124	0.5028
26	남	사 업	40	0.0358	0.2192	0.6729X	0.1981	-0.1621
27	남	전 문 직	30	0.2546	0.4956X	0.1442	-0.1532	0.2941
28	여	대 학원 생	30	0.6487X	0.0227	0.0761	-0.4778	0.0995
29	여	변 호 사	30	0.0263	0.7776X	0.1169	0.1071	0.1280
30	여	기 자	30	-0.0922	0.0285	-0.0629	0.4734X	0.1354
설명력(%)				15	15	9	8	11
* p < .05 수준								

** 공무원은 근무년수로 표시[20년 이상(20), 10~20년(10), 5~10년(5), 5년 미만(0)]
일반국민은 연령대로 표시[(20대(20), 30대(30), 40대(40), 50대이상(50))(괄호 안이 표시)]

유형 1은 공무원 4명, 국민 3명으로 구성되었다. 구체적으로 조사담당 공무원을 포함하였고, 6급 3명, 7급 이하가 1명이다. 국민은 사업, 전문직, 대학원생이 속하였으며, 이 유형의 설명력은 15%이다.

유형 2는 공무원 1명과 국민 6명으로 구성되었다. 구체적으로 20년 이상 근무한 5급 공무원 1명, 대학원생 1명, 전문직 3명, 회사원 1명이 속하였으며, 이 유형의 설명력은 15%이다.

유형 3은 4급 공무원 1명, 주부, 자영업자 등 국민 2명으로 구성되었으며, 설명력은 9%이다.

유형 4는 5급 1명, 6급 2명 등 공무원 3명과 기자인 국민 1명으로 구성되었으며, 설명력은 8%이다.

유형 5는 7급 이하 20년 이상 근무한 공무원 1명으로 구성되었으며,

설명력은 11%이다. 이상의 5가지 유형의 총 설명력은 58%이다.

각 요인간의 상관관계는 다음<표 31>과 같다. 각 요인간 상관관계는 전반적으로 낮게 나타났다.

<표 31> 요인간 상관관계

유형 \ 유형	1	2	3	4	5
1	1	0.1128	0.0902	0.0151	0.2253
2		1	0.1788	-0.0444	0.2841
3			1	0.0349	0.2081
4				1	-0.0641
5					1

각 진술문의 요인가는 다음 <표 32>와 같다.

〈표 32〉 진술문의 요인가

문항 번호	설 문	유형				
		1	2	3	4	5
1	공무원은 일반국민보다 교통법규를 더 잘 지킬 것이다.	-2	-1	-1	-3	-1
2	공무원은 동료나 상급자의 초과근무수당 부정수령 행위를 목격하면 신고할 것이다.	-3	-3	-2	-4	-4
3	공무원은 일과 후 초과근무량이 많아 일·가정을 양립하는데 어려움이 있다.	0	-1	-1	-2	-2
4	정부가 초과근무수당 부정수령행위를 대대적으로 적발하고 처벌에 나서면 공무원 초과근무수당 부정수령행위는 확연히 줄어든 것이다.	-1	3	4	-1	0
5	민원, 의회, 재해·재난 등 초과근무를 할 수밖에 없는 업무가 많기 때문에 공무원 초과근무수당은 상한없이 근무한 시간만큼 정당하게 지급되어야 한다.	3	1	1	-3	4
6	공무원이 철저하게 제대로 일한 시간만 초과근무수당을 받도록 제도를 강화할 경우, 정액지급(10시간)을 상향하거나 시간당 단가를 상향조정해서 일정수준의 보수가 유지·보상되어야 한다.	4	1	2	-4	4
7	고지서 출력업무를 담당하는 공무원이 주말에 고지서 출력버튼을 눌러놓고 출력되는 2시간동안 외출하다 돌아왔다. 이 경우 초과근무수당 지급은 정당하다.	1	-4	-4	4	-4
8	초과근무수당 부정수령행위는 공무원이 일반근로자보다 더 강력하게 처벌되어야 한다.	-4	4	3	2	-3
9	공무원이 일이 없어도 남아서 초과근무수당을 수령하는 행위는 개인적으로 은밀하게 행해지는 현상이라기보다 조직 내에서 공공연하게 행해지는 현상이다.	-2	2	2	2	2
10	일이 없어도 남아서 초과근무수당을 수령하는 공무원은 부패한 공무원으로 반드시 징계를 받아야 한다.	0	4	0	-1	0
11	공무원이 일이 없어도 퇴근하지 않고 초과근무수당을 수령하면 대부분 적발될 것이다.	-1	-4	-1	-2	1
12	원칙적으로 공무원의 초과근무수당을 지급하지 않고, 예외적으로 업무 특성에 따라 초과근무수당을 지급한다면 초과근무수당 부정수령이 줄어든 것이다.	2	0	1	3	0
13	공무원의 소득이 상대적으로 적은 수준이기 때문에 소득 보장을 위해 초과근무수당이 충분하게 지급되어야 한다.	3	-3	2	2	1
14	공무원이 초과근무를 하지 않게 된다면 더 행복해질 것이다.	3	1	-3	3	2
15	초과근무시간이 많은 공무원은 그렇지 않은 공무원보다 열심히 일한 것이다.	1	0	-1	3	-3
16	초과근무를 하지 않는 공무원은 부서 내에서 업무로 좋은 평가를 받기 힘들 것이다.	-1	-1	0	4	3

문항 번호	설 문	유형				
		1	2	3	4	5
17	공무원이 정해진 근무시간 후에 갑작스레 아이가 아파 병원에 1시간 다녀온 후 1시간동안 초과근무를 하였다. 이 경우 2시간분의 초과근무수당 수령 행위는 부패행위이다.	-4	0	0	1	2
18	공무원의 경우, 부서에 인력이 총원된다면 부서 내 총 초과근무시간을 줄일 수 있다.	4	0	0	1	0
19	공무원 초과근무 총량관리제(부서당 총 초과근무시간을 할당하는 제도)를 실시하면 초과근무수당 부정수령이 감소할 것이다.	0	-1	1	2	-1
20	공무원의 경우, 초과근무를 많이 할수록 업무능률이 떨어진다.	-3	0	-2	0	1
21	공무원이 초과근무수당을 부정수령하는 행위는 초과근무수당 제도나 규정 때문이라기보다 개인의 낮은 윤리의식 때문이다.	2	3	0	-2	-1
22	공무원 초과근무수당이 정액으로 지급하여 차라리 초과근무수당 부정수령 가능성을 없애는 것이 낫다.	2	-2	2	0	-3
23	공무원이 일을 하지 않고도 초과근무수당을 수령하는 행위는 예외적으로 특수한 사례에서나 발생하는 현상이다.	1	-2	-2	0	-1
24	대부분 상사의 퇴근시간이 늦기 때문에 하위 공무원들이 초과근무를 하는 것이다.	0	2	-3	-1	3
25	공무원은 초과근무시간 상한이 폐지된다면 수당을 더 많이 받기 위해 업무량이 동일해도 초과근무를 더 할 것이다.	1	2	3	0	3
26	초과근무수당 10만원을 부정수령한 후 10만원을 결식아동돕기 행사에 기부한 공무원보다 초과근무수당 10만원을 부정수령한 후 개인적으로 사용한 공무원의 징계수위가 더 높아야 한다.	-2	-3	-2	-1	-2
27	초과근무수당 시간당 단가를 인상하고, 정액지급(10시간)을 폐지한다면 공무원 초과근무수당 부정수령이 감소할 것이다.	-2	-2	3	-2	0
28	주말에 공무원이 소관기관이 주최하는 마라톤대회에 강제적으로 동원되어 사비로 참가비를 냈다. 마라톤대회 시간에 이 공무원이 초과근무수당을 수령하는 행위는 정당하다.	-1	-2	4	1	1
29	초과근무수당을 부정수령하는 공무원은 초과근무수당을 부정수령하지 않는 공무원보다 뇌물을 받을 가능성이 높다.	2	3	0	-3	-2
30	유연근무제를 확대 실시하면 공무원의 초과근무수당 부정수령이 감소할 것이다.	0	2	-4	1	-2
31	초과근무수당 부정수령을 줄이기 위해서는 공무원 개인의 노력보다 부서장의 인식이 더욱 중요하다.	-3	1	-3	0	2

2. 유형별 분석

각 진술문들에 대한 서열의 특징적인 내용을 중심으로 요인별(유형별)로 분석하였다. 본 연구에서는 Z-score 크기에 따라 나열된 문항 중 Z-score이 1.0 이상인 문항으로 요인의 특성을 도출해 내었다.

① 유형 1 : 적극적 보상 관점

〈표 33〉 유형 1의 Q 분류표

				(5)				
		(4)	(4)	3	(4)	(4)		
	(3)	26	11	24	7	29	(3)	
(2)	2	27	16	10	15	12	14	(2)
8	31	9	4	19	23	22	13	18
17	20	1	28	30	25	21	5	6
-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4

유형 1은 공무원 4명, 일반 국민 3명으로 구성되어 공무원과 국민이 고르게 분포하였다. 유형1은 6, 18, 5, 13, 14번 문항에 동의하며, 8, 17, 2, 31, 20 문항에 동의하지 않았다.

구체적으로 살펴보면, 유형 1은 공무원 초과근무수당 부정수령 행위에 대해서는 상대적으로 관대한 입장을 보인다. 초과근무수당 부정수령

시 공무원이 일반근로자보다 강력하게 처벌되는 데 동의하지 않으며, 어쩔 수 없는 사정이 있는 경우 수당을 일부 부정하게 수령하더라도 부패행위로 인식하지 않는다. 내부고발에 의한 초과근무수당 부정수령행위의 고발 가능성을 부정적으로 보고 있다.

유형 1은 업무가 많은데 인력이 부족해서 초과근무를 할 수밖에 없고, 소득 보전 차원에서 초과근무수당이 충분하게 지급되어야 한다고 인식하는 유형이다.

정리하면, 유형 1은 초과근무수당 부정수령 중 부패행위의 범위를 좁게 인식하고 있으며, 초과근무를 할 수밖에 없는 업무 환경상 적극적으로 수당에 의한 보상이 이루어져야 한다고 인식하는 유형이다. 제도개선 에 있어서도 처벌 관점보다는 보수나 인력 측면에 관심을 기울일 것으로 분석된다. 따라서, 유형 1을 “적극적 보상 관점”이라 정의할 수 있겠다.

〈표 34〉 유형 1이 동의하는 대표 문항

유형 1의 Q 설문 서열		요소별 점수
6	공무원이 철저하게 제대로 일한 시간만 초과근무수당을 받도록 제도를 강화할 경우, 정액지급(10시간)을 상향하거나 시간당 단가를 상향조정해서 일정수준의 보수가 유지·보상되어야 한다.	4
18	공무원의 경우, 부서에 인력이 충원된다면 부서 내 총 초과근무시간을 줄일 수 있다.	4
5	민원, 의회, 재해·재난 등 초과근무를 할 수밖에 없는 업무가 많기 때문에 공무원 초과근무수당은 상한없이 근무한 시간만큼 정당하게 지급되어야 한다.	3
13	공무원의 소득이 상대적으로 적은 수준이기 때문에 소득 보장을 위해 초과근무수당이 충분하게 지급되어야 한다.	3
14	공무원이 초과근무를 하지 않게 된다면 더 행복해질 것이다.	3

〈표 35〉 유형 1이 동의하지 않는 대표 문항

유형 1의 Q 설문 서열		요소별 점수
8	초과근무수당 부정수령행위는 공무원이 일반근로자보다 더 강력하게 처벌되어야 한다.	-4
17	공무원이 정해진 근무시간 후에 갑작스레 아이가 아파 병원에 1시간 다녀온 후 1시간동안 초과근무를 하였다. 이 경우 2시간분의 초과근무수당 수령 행위는 부패행위이다.	-4
2	공무원은 동료나 상급자의 초과근무수당 부정수령행위를 목격하면 신고할 것이다.	-3
31	초과근무수당 부정수령을 줄이기 위해서는 공무원 개인의 노력보다 부서장의 인식이 더욱 중요하다.	-3
20	공무원의 경우, 초과근무를 많이 할수록 업무능률이 떨어진다.	-3

② 유형 2 : 청렴 - 윤리 관점

〈표 36〉 유형2의 Q 분류표

									(5)	
				(4)	(4)	15	(4)	(4)		
			(3)	22	3	20	6	30	(3)	
(2)	2	27	19	18	31	24	29		(2)	
11	26	23	16	12	5	9	21	8		
7	13	28	1	17	14	25	4	10		
-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4		

유형 2는 공무원 1명, 일반 국민 6명으로 구성되었다. 유형2는 10, 8, 4, 21, 29, 25번 문항에 동의하며, 11, 7, 2, 26, 13, 22, 27번 문항에 동의하지 않았다.

유형2는 초과근무수당 부정수령행위의 원인을 제도보다는 윤리의식 차원으로 인식하고 있고, 공무원은 초과근무시간 상한이 폐지되면 수당을 더 많이 받기 위해 초과근무시간을 늘릴 것이라는 데 동의하고 있는 특징을 보인다. 또한 초과근무수당 부정수령의 내부고발 등 적발 가능성은 낮게 보고 있으며, 정부가 강력하게 적발하고 처벌에 나서야 부정행위가 확연히 줄어든 것이라는 문항에 동의하고 있다. 특정한 초과근무수당 부정수령행위에 대해서는 부패 관점에서 엄격하다. 초과근무수당 제도를 보수를 고려하여 개선하는 것에는 부정적이다.

즉, 유형 2는 초과근무수당 부정수령행위는 “부정한” 공무원에 대한 “징계와 처벌”로 대응해야 한다는 인식 특성을 보이고 있다. 이러한 특성을 보이는 유형 2를 “청렴 - 윤리 관점”으로 명명할 수 있다.

〈표 37〉 유형 2이 동의하는 대표 문항

유형 2의 Q 설문 서열		요소별 점수
10	일이 없어도 남아서 초과근무수당을 수령하는 공무원은 부패한 공무원으로 반드시 징계를 받아야 한다.	4
8	초과근무수당 부정수령행위는 공무원이 일반근로자보다 더 강력하게 처벌되어야 한다.	4
4	정부가 초과근무수당 부정수령행위를 대대적으로 적발하고 처벌에 나서면 공무원 초과근무수당 부정수령행위는 확연히 줄어든 것이다.	3
21	공무원이 초과근무수당을 부정수령하는 행위는 초과근무수당 제도나 규정 때문이라기보다 개인의 낮은 윤리의식 때문이다.	3
29	초과근무수당을 부정수령하는 공무원은 초과근무수당을 부정수령하지 않는 공무원보다 뇌물을 받을 가능성이 높다.	3
25	공무원은 초과근무시간 상한이 폐지된다면 수당을 더 많이 받기 위해 업무량이 동일해도 초과근무를 더 할 것이다.	2

〈표 38〉 유형 2이 동의하지 않는 대표 문항

유형 2의 Q 설문 서열		요소별 점수
11	공무원이 일이 없어도 퇴근하지 않고 초과근무수당을 수령하면 대부분 적발될 것이다.	-4
7	고지서 출력업무를 담당하는 공무원이 주말에 고지서 출력버튼을 눌러놓고 출력되는 2시간동안 외출하다 돌아왔다. 이 경우 초과근무수당 지급은 정당하다.	-4
2	공무원은 동료나 상급자의 초과근무수당 부정수령행위를 목격하면 신고할 것이다.	-3
26	초과근무수당 10만원을 부정수령한 후 10만원을 결식아동돕기 행사에 기부한 공무원보다 초과근무수당 10만원을 부정수령한 후 개인적으로 사용한 공무원의 징계수위가 더 높아야 한다.	-3
13	공무원의 소득이 상대적으로 적은 수준이기 때문에 소득 보장을 위해 초과근무수당이 충분하게 지급되어야 한다.	-3
22	공무원 초과근무수당이 정액으로 지급하여 차라리 초과근무수당 부정수령 가능성을 없애는 것이 낫다.	-2
27	초과근무수당 시간당 단가를 인상하고, 정액지급(10시간)을 폐지한다면 공무원 초과근무수당 부정수령이 감소할 것이다.	-2

③ 유형 3 : 현실적 보상 관점

〈표 39〉 유형 3의 Q 분류표

(5)								
		(4)	(4)	21	(4)	(4)		
		(3)	23	3	17	10	6	(3)
(2)	24	2	11	29	19	13	8	(2)
30	14	26	1	16	12	9	27	4
7	31	20	15	18	5	22	25	28
-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4

유형3은 공무원 1명, 일반 국민 2명으로 구성되었는데, 공무원은 현재 초과근무수당을 받지 않는 과장급이다. 유형3은 28, 4, 25, 27, 8, 22번

문항에 동의하며, 30, 7, 24, 14, 31, 23, 2, 26번 문항에 동의하지 않았다.

유형 3은 공무원의 초과근무수당 부정수령 행위는 일반적으로 일반 국민보다 더욱 엄격하게 제재되어야 한다고 인식한다. 사비를 지출해야 하는 강제동원과 같은 어쩔 수 없는 경우에는 이러한 사유가 보상되어야 하며, 초과근무수당의 보수로서의 기능을 중시한다. 초과근무수당 부정수령행위가 만연하다고 보지만, 그 원인과 해법은 부서장의 행태나 유연근무제와 같은 근무환경 측면 보다는 보수 측면을 고려하는 입장이라고 해석할 수 있다.

즉, 유형 3은 초과근무수당 부정수령행위에 있어서 공무원에게는 일반 국민보다 엄격한 잣대로 대응해야 하고, 적발과 처벌 방식이 효과가 있기는 하나 현실적으로 초과근무수당은 보수로서의 기능을 하고 있기 때문에 제도개선시에도 이러한 측면을 고려해야 한다고 본다. 이러한 특성을 종합적으로 분석할 때, 유형 3은 “현실적 보상 관점”으로 명명할 수 있다.

〈표 40〉 유형 3이 동의하는 대표 문항

유형 3의 Q 설문 서열		요소별 점수
28	주말에 공무원이 소관기관이 주최하는 마라톤대회에 강제적으로 동원되어 사비로 참가비를 냈다. 마라톤대회 시간에 이 공무원이 초과근무수당을 수령하는 행위는 정당하다.	4
4	정부가 초과근무수당 부정수령행위를 대대적으로 적발하고 처벌에 나서면 공무원 초과근무수당 부정수령행위는 확연히 줄어들 것이다.	4
25	공무원은 초과근무시간 상한이 폐지된다면 수당을 더 많이 받기 위해 업무량이 동일해도 초과근무를 더 할 것이다.	3
27	초과근무수당 시간당 단가를 인상하고, 정액지급(10시간)을 폐지한다면 공무원 초과근무수당 부정수령이 감소할 것이다.	3
8	초과근무수당 부정수령행위는 공무원이 일반근로자보다 더 강력하게 처벌되어야 한다.	3
22	공무원 초과근무수당이 정액으로 지급하여 차라리 초과근무수당 부정수령 가능성을 없애는 것이 낫다.	2

〈표 41〉 유형 3이 동의하지 않는 대표 문항

유형 3의 Q 설문 서열		요소별 점수
30	유연근무제를 확대 실시하면 공무원의 초과근무수당 부정수령이 감소할 것이다.	-4
7	고지서 출력업무를 담당하는 공무원이 주말에 고지서 출력버튼을 눌러놓고 출력되는 2시간동안 외출하다 돌아왔다. 이 경우 초과근무수당 지급은 정당하다.	-4
24	대부분 상사의 퇴근시간이 늦기 때문에 하위 공무원들이 초과근무를 하는 것이다.	-3
14	공무원이 초과근무를 하지 않게 된다면 더 행복해질 것이다.	-3
31	초과근무수당 부정수령을 줄이기 위해서는 공무원 개인의 노력보다 부서장의 인식이 더욱 중요하다.	-3
23	공무원이 일을 하지 않고도 초과근무수당을 수령하는 행위는 예외적으로 특수한 사례에서나 발생하는 현상이다.	-2
2	공무원은 동료나 상급자의 초과근무수당 부정수령행위를 목격하면 신고할 것이다.	-2
26	초과근무수당 10만원을 부정수령한 후 10만원을 결식아동돕기 행사에 기부한 공무원보다 초과근무수당 10만원을 부정수령한 후 개인적으로 사용한 공무원의 징계수위가 더 높아야 한다.	-2

④ 유형 4 : 합리적 수용 관점

〈표 42〉 유형 4의 Q 분류표

(5)								
		(4)	(4)	23	(4)	(4)		
		(3)	11	10	20	28	8	(3)
(2)	29	3	26	31	18	19	14	(2)
2	5	27	24	25	30	13	12	16
6	1	21	4	22	17	9	15	7
-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4

유형 4는 공무원 3명과 국민 1명으로 구성되어 있다. 유형4는 7, 16, 15, 12, 14번 문항에 동의하며, 2, 6, 29, 5, 1번 문항에 동의하지 않았다.

유형 4는 공무원의 초과근무를 긍정적이고 적극적인 차원으로 인식한다. 초과근무량이 많은 공무원은 열심히 일한 것이고, 조직 내에서 긍정적인 평가를 받기 쉽다고 본다. 즉, 공무원 초과근무는 보수를 받기 위해 서라거나 상사 때문이라거나 많은 업무량 때문에 수동적으로 어쩔 수 없이 하는 것이 아니라는 것이다. 공무원이 일반적으로 국민보다 더 법규를 잘 준수하는 것은 아니지만 공무원이 초과근무수당을 수령하는 것은 대체로 법규위반행위가 아니라고 본다. 고지서 출력버튼만 눌러놓고 외출하다 돌아와도 초과근무수당을 받을 수 있다고 보는 것이다.

이 유형은 제도개선에 있어서 금전적 보상 차원의 대책에는 반대하며, 예외적으로 업무특성에 따라 초과근무수당을 지급하는 방안을 지지하고 있다. 초과근무수당 제도개선 방안 중 가장 개혁적인 방안이 효과가 있을 것이라고 본다.

정리하면, 유형 4는 초과근무수당 부정수령에 대해 5가지 유형 중 가장 관대한 인식을 가지고 있다고 분석된다. 특정한 공무원의 초과근무수당 부정수령 행위나 초과근무수당 수령 목적에 대해서도 긍정적이고 적극적인 차원에서 평가한다. 즉, 초과근무를 적극적으로 업무를 수행하기 위해 필요한 것으로 보는 것이다. 원칙적으로 초과근무수당을 지급하지 않고 예외적으로 업무특성에 따른 초과근무수당을 지급하는 방안에 대해 5가지 유형 중 가장지지 정도가 높은 특성을 보이는 점을 볼 때, 제도개선이 가장 급격하게 이루어진다고 해도 지지할 것으로 분석된다. 이러한 특성을 보이는 유형 4는 초과근무를 적극적으로 대응(또는 인식)하는 “합리적 수용 관점”으로 명명할 수 있다 하겠다.

〈표 43〉 유형 4이 동의하는 대표 문항

유형 4의 Q 설문 서열		요소별 점수
7	고지서 출력업무를 담당하는 공무원이 주말에 고지서 출력버튼을 눌러놓고 출력되는 2시간동안 외출하다 돌아왔다. 이 경우 초과근무수당 지급은 정당하다.	4
16	초과근무를 하지 않는 공무원은 부서 내에서 업무로 좋은 평가를 받기 힘들 것이다.	4
15	초과근무시간이 많은 공무원은 그렇지 않은 공무원보다 열심히 일한 것이다.	3
12	원칙적으로 공무원의 초과근무수당을 지급하지 않고, 예외적으로 업무 특성에 따라 초과근무수당을 지급한다면 초과근무수당 부정수령이 줄어들 것이다.	3
14	공무원이 초과근무를 하지 않게 된다면 더 행복해질 것이다.	3

〈표 44〉 유형 4이 동의하지 않는 대표 문항

유형 4의 Q 설문 서열		요소별 점수
2	공무원은 동료나 상급자의 초과근무수당 부정수령행위를 목격하면 신고할 것이다.	-4
6	공무원이 철저하게 제대로 일한 시간만 초과근무수당을 받도록 제도를 강화할 경우, 정액지급(10시간)을 상향하거나 시간당 단가를 상향조정해서 일정수준의 보수가 유지·보상되어야 한다.	-4
29	초과근무수당을 부정수령하는 공무원은 초과근무수당을 부정수령하지 않는 공무원보다 뇌물을 받을 가능성이 높다.	-3
5	민원, 의회, 재해·재난 등 초과근무를 할 수밖에 없는 업무가 많기 때문에 공무원 초과근무수당은 상한없이 근무한 시간만큼 정당하게 지급되어야 한다.	-3
1	공무원은 일반국민보다 교통법규를 더 잘 지킬 것이다.	-3

⑤ 유형 5 : 적정보수 - 온정주의 관점

〈표 45〉 유형 5의 Q 분류표

(5)								
(4)			(4)	10	(4)	(4)		
(3)	30	1	27	28	31	(3)		
(2)	15	29	23	4	20	17	25	(2)
2	22	26	21	12	13	14	24	6
7	8	3	19	18	11	9	16	5
-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4

유형5는 7급 이하 공무원 1명으로 구성되어 있다. 유형5는 5, 6, 16, 24, 25번 문항에 동의하며, 2, 7, 15, 22, 8번 문항에 동의하지 않았다.

유형 5는 초과근무를 소극적이고 수동적인 관점에서 인식한다. 즉, 공무원 초과근무는 조직문화 관점에서 상사의 늦은 퇴근이나 조직 내 평가 때문에 수동적으로 행해지는 것으로 본다. 그렇지만 초과근무를 한 이상 그에 대한 보수 차원의 보상은 “근무한 시간만큼” 철저히 이루어져야 하며, 제도개선에 있어서도 “기존 보수수준을 유지하는 수준에서” 초과근무수당의 보수로서의 기능을 유지해야 한다고 본다. 내부고발이나 처벌 관점의 해법에는 반대한다.

정리하면 유형 5는 공무원은 업무평거나 상사의 늦은 퇴근시간 등 보수 외적인 원인에 의해서도 수동적으로 초과근무를 하게 되지만, 초과근무를 한 이상 근무량에 따라 적정 수준의 보수로서의 보상이 이루어져야 한다고 인식하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 특성을 보이는 유형 5를 “적정보수 - 온정주의 관점”으로 명명할 수 있다 할 것이다.

<표 46> 유형 5이 동의하는 대표 문항

유형 5의 Q 설문 서열		요소별 점수
5	민원, 의회, 재해·재난 등 초과근무를 할 수밖에 없는 업무가 많기 때문에 공무원 초과근무수당은 상한없이 근무한 시간만큼 정당하게 지급되어야 한다.	4
6	공무원이 철저하게 제대로 일한 시간만 초과근무수당을 받도록 제도를 강화할 경우, 정액지급(10시간)을 상향하거나 시간당 단가를 상향조정해서 일정수준의 보수가 유지·보상되어야 한다.	4
16	초과근무를 하지 않는 공무원은 부서 내에서 업무로 좋은 평가를 받기 힘들 것이다.	3
24	대부분 상사의 퇴근시간이 늦기 때문에 하위 공무원들이 초과근무를 하는 것이다.	3
25	공무원은 초과근무시간 상한이 폐지된다면 수당을 더 많이 받기 위해 업무량이 동일해도 초과근무를 더 할 것이다.	3

<표 47> 유형 5이 동의하지 않는 대표 문항

유형 5의 Q 설문 서열		요소별 점수
2	공무원은 동료나 상급자의 초과근무수당 부정수령행위를 목격하면 신고할 것이다.	-4
7	고지서 출력업무를 담당하는 공무원이 주말에 고지서 출력버튼을 눌러놓고 출력되는 2시간동안 외출하다 돌아왔다. 이 경우 초과근무수당 지급은 정당하다.	-4
15	초과근무시간이 많은 공무원은 그렇지 않은 공무원보다 열심히 일한 것이다.	-3
22	공무원 초과근무수당이 정액으로 지급하여 차라리 초과근무수당 부정수령 가능성을 없애는 것이 낫다.	-3
8	초과근무수당 부정수령행위는 공무원이 일반근로자보다 더 강력하게 처벌되어야 한다.	-3

3. 유형별 특징 종합 및 정책적 함의

다섯가지 유형의 특징을 간략히 정리하면 다음과 같다. 유형 1은 “적극적 보상 관점”으로, 초과근무수당 부정수령의 부패 범위를 가장 좁게 인식하고 있으며, 초과근무를 할 수밖에 없는 업무 환경상 적극적으로 보수 측면의 보상이 이루어져야 한다고 인식하는 유형이다.

유형 2는 “청렴 - 윤리 관점”으로, 초과근무수당 부정수령 행위를 부패 관점에서 가장 엄격하게 보고 있으며, 이에 대해 징계와 처벌 차원의 해법을 지지하고 있다.

유형 3은 “현실적 보상 관점”으로, 초과근무수당 부정수령 행위에 대해 적발과 처벌의 효과도 지지하지만 보수로서의 기능 역시 중요시된다는 특성을 보인다.

유형 4는 “합리적 수용 관점”으로, 초과근무수당 부정수령 행위에 대해 부패 관점에서 가장 관대한 인식을 보이며, 초과근무수당 수령 행위를 부정적이라기보다 긍정적이고 적극적인 행위로 인식한다.

유형 5는 “적정보수 - 온정주의 관점”으로, 보수 외적 원인에 의해서 수동적으로 초과근무를 하게 되지만, 초과근무를 한 경우에는 적정 수준의 보수 측면의 보상이 이루어져야 한다는 관점이다.

유형간 표준점수의 차이가 ± 1.00 이상인 것과 부수적으로 차이가 0에 가까운 항목을 같이 검토하여 각 유형의 특징을 분석한 결과, 다섯 유형 중 초과근무수당 부정수령 행위 유형별로 가장 엄격하게 부패로 판단하는 유형은 유형 2이다. 반면, 가장 관대한 유형은 유형 4이다. 유형 3은 다른 유형들에 비해 초과근무수당 부정수령의 만연성에 대한 인식이 강하다. 유형 4와 5는 내부고발 가능성에 대해 가장 부정적으로 인식한다.

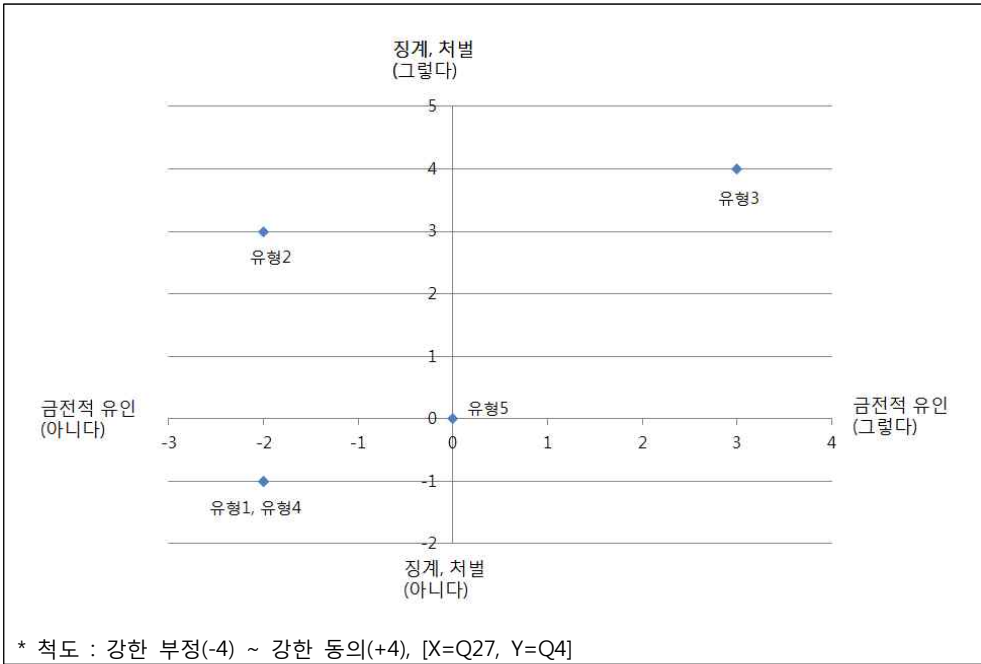
초과근무수당 제도 개선에 있어서 유형 1, 유형3, 유형 5는 보수 측면의 보상이 이뤄져야 한다고 보지만, 유형 3만이 금전적 유인 재설계를 통해 초과근무수당 부정수령을 줄일 수 있다고 본다. 유형 1은 초과근무수당 수령행위에 대해 부패 관점에서의 인식은 강하지 않지만, 초과근무

를 할 수밖에 없는 업무 환경상 적극적으로 보수 차원의 보상을 지지하는 특성을 보인다. 반면, 유형 3과 유형 5는 부패 관점에서 엄격한 편이나, 현실적으로 초과근무수당이 보수로서의 기능을 하기 때문에 보수 차원의 보상이 이뤄져야 한다고 본다. 유형 2는 초과근무수당 부정수령의 원인을 개인의 윤리의식이나 도덕적 차원으로 인식하기 때문에 징계나 처벌 방식의 해법을 지지한다. 유형 4는 초과근무제도를 보수보다는 일과 가정의 양립 차원에서 개선할 것을 지지하는 특성이 있어 개선방안에 대해서 가장 개혁적인 방안도 긍정적으로 인식한다.

초과근무수당 부정수령의 해결방안과 관련하여 5가지 인식유형의 틀을 살펴보면 <그림 1>과 같다. 금전적 유인을 재설계할 경우 초과근무수당 부정수령이 감소한다고 인식하는 유형은 유형 3의 현실적 보상 관점이다. 유형 1, 2, 4는 금전적 유인을 재설계할 경우 초과근무수당 부정수령이 감소한다고 생각하지 않는다. 또한, 적발과 징계를 강화할 경우 초과근무수당 부정수령이 감소한다고 생각하는 유형은 유형 2의 청렴 - 윤리 관점과 유형 3의 현실적 보상 관점이다. 유형 1의 적극적 보상 관점과 유형 4의 합리적 수용 관점은 적발과 징계를 강화해도 초과근무수당 부정수령이 감소한다고 생각하지 않는다. 유형 5의 적정보수 - 온정주의 관점은 두 가지 질문에 모두 중립적이다.

이를 분석하면, 현실적 보상 관점은 공무원의 법규 준수를 국민보다 높은 수준에서 요구하고, 현실적으로 초과근무수당의 보수로서의 기능 또한 긍정하기 때문에 두 가지 해법이 모두 효과적이라고 보고 있다. 적극적 보상 관점과 합리적 수용 관점은 초과근무수당 부정수령 행위를 부패 관점에서 가장 관대하게 평가하기 때문에 적발과 징계 관점의 해법을 지지하지 않는다. 또한 적극적 보상 관점은 초과근무수당이 충분하게 지급되어야 한다는 관점으로, 초과근무수당 단가가 인상된다고 해서 부정수령이 감소한다고 보지 않는다. 합리적 수용 관점은 공무원의 초과근무를 긍정적 현상으로 보기 때문에 금전적 유인을 바꾸는 차원의 해법을 지지하지 않는다.

< 그림 1 > 초과근무수당 부정수령의 해결방향에 대한 인식



중앙부처에서 실시하고 있는 총량관리제에 대해서는 전반적으로 중립에 가깝고, 유형 분류에 있어 특징적인 항목으로 부각되지 않았다. 유형 4의 경우 약간 동의(+2)하며, 유형 3(+1)과 유형 1(0)은 중립에 가깝다. 유형 2와 유형 5는 약간 부정적(-1)이다. 경기도에서 추진중인 부서장의 책임강화와 관련하여, 초과근무 부정수령을 줄이기 위해 부서장의 인식이 보다 중요하다고 보는 유형은 유형 5(+2)이고, 이에 동의하지 않는 유형은 유형 1과 3(-3)이다. 나머지는 대체로 중립에 가깝다.

초과근무수당 제도 설계시 부정수령 행위에 대한 적발과 처벌을 강화하는 방안이 병행되어야 유형 2와 유형 3의 지지를 얻을 수 있을 것이다. 또한, 제도개선방안 중 수당 규모가 조정되는 방안을 추진할 경우에는 보수 측면의 보상이 병행되어야 유형 1이나 유형 3, 유형 5와 같은 집단의 지지를 얻을 수 있을 것이다. 유형 3은 특히 초과근무시간 감축을 크게 지지하지 않는 특성도 보이고 있다.

이상의 분석을 토대로 인식유형별 특성을 정리하면 다음 <표 48>와 같다.

<표 48> 인식유형별 특성 정리

유 형	특 성
(유형 1) 적극적 보상 관점	<ul style="list-style-type: none"> - 부패 관점에서 관대한 편 - 초과근무 원인은 업무량 등 업무환경 측면 - 보수측면의 보상에 높은 관심 - 인력 충원안 지지 - 초과근무 감축지지 - 초과근무-상사 행태와의 관련성에 대한 낮은 지지
(유형 2) 청렴 - 윤리 관점	<ul style="list-style-type: none"> - 부패 관점에서 가장 엄격 - 개인의 낮은 윤리의식 및 행태를 원인으로 인지 - 적발과 처벌, 징계 측면에 높은 관심과 지지
(유형 3) 현실적 보상 관점	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원의 경우 일반국민보다 엄격한 기준으로 평가 - 초과근무 부정수령의 만연성 인식 - 보수로서의 기능에 관심 - 적발과 처벌, 징계 측면에 관심과 지지 - 초과근무 감축에 대한 낮은 지지
(유형 4) 합리적 수용 관점	<ul style="list-style-type: none"> - 부패 관점에서 가장 관대 - 초과근무 행태에 대해 긍정적 행위로 인식 - 내부고발가능성에 대해 부정적 인식 - 가장 개혁적 개선방안 지지
(유형 5) 적정보수 - 온정주의 관점	<ul style="list-style-type: none"> - 부패 관점에서 엄격한 편 - 초과근무를 상사의 행태, 조직문화 등 외적 요인에 의한 수동적 행태로서 인식 - 내부고발가능성에 대해 부정적 인식 - 보수측면의 보상에 관심

제 4 장 결 론

본 연구에서는 Q 방법론을 활용하여 초과근무수당 부정수령과 관련된 부패 인식 유형을 분석하였다. 특정한 초과근무수당 부정수령 행위를 어디까지 부패행위로 볼 것인지 여부, 긍정과 부정 등 초과근무행태에 대한 관점, 보수 측면에 대한 인식, 제도개선 방향 등의 관점에서 수집된 Q 설문에 총 30명의 P 샘플을 선정하여 응답 자료를 분석한 결과 총 5개의 유형이 도출되었다. 5개의 유형 별로 초과근무수당 부정수령 행위에 대한 부패 인식 정도와 발생원인, 제도개선 방안에 대한 인식에서 의미있는 결과를 도출할 수 있었다.

“청렴 - 윤리 관점”인 유형 2는 부패 관점에서 가장 엄격하였고, “합리적 수용 관점”인 유형 4는 부패 관점에서 가장 관대하였다. “적극적 보상 관점”인 유형 1, “현실적 보상 관점”인 유형 3, “적정보수-온정주의 관점”인 유형 5는 보수 측면에 관심이 높았지만, 유형 3만 시간당 단가 인상시 수당 부정수령이 감소할 것이라고 인식하였다. 유형 1은 초과근무 행태에 대해 긍정적으로 인식하는 반면, 유형 5는 부정적이었고, 유형 1은 부패 관점에서 관대한 편이나, 유형 5는 부패 관점에서 엄격한 편이었다. 유형 3은 초과근무 부당수령시 적발과 처벌, 징계를 강화해야 한다고 인식한다.

각 유형별로 부패 관점에서 엄격한 편인 유형 2와 유형 3은 적발과 처벌, 징계 측면의 제도개선을 지지할 것이다. 반면, 보수 측면에 관심이 높은 유형 1과 유형 5는 보수가 급감하고 별도의 인센티브가 없을 경우 초과근무시간이 줄어든다고 해도 제도개선안에 저항할 가능성도 있다. 유형 4는 수당을 원칙적으로 지급하지 않고 업무 형태에 따라 예외적으로 지급하는 급진적인 대안도 찬성한다.

본 연구의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 초과근무수당과 관련된 특정한 행위유형(특히 회색부패의 영역에 있는 모호한 행위)에 대해 부패행위인지 아닌지에 대한 판단은 사람마다 다르다는 것을 인식유형 분석을 통해 보였다. 같은 공무원이라고 해도 하나의 행위 유형에 대해 부패하다고 인식하는 사람이 있는 반면, 관대한 사람이 있었다.

둘째, 초과근무 행태에 대한 평가나 원인에 대한 인식에 따라 해결방안에 대한 인식이 다르고, 논리적으로 연결된다는 점이다. 초과근무 행태 자체를 공무원의 비윤리성 등 부정적으로 보는 유형은 부패에 대해서도 엄격한 편이며, 적발과 처벌 방식을 지지한다. 반면, 초과근무 행태에 대해 긍정적인 유형은 부패에 대해서 관대한 편이며, 다양한 방식의 개선 방안이 초과근무 감축이나 부당수령 감소에 효과가 있을 것으로 인식한다.

셋째, 초과근무 부당수령은 부패 관점에서 독특한 사례라는 점이다. 다른 행위유형과 달리 적발 가능성이 낮고, 매우 만연하거나 관행화된 유형이며, 부패와의 경계조차 불분명하다. 그럼에도 초과근무수당을 부패 또는 회색부패 관점에서 연구한 자료는 없었다.

본 연구는 다음과 같은 한계가 있다.

첫째, Q 방법론 자체의 한계로서, 인식유형 분류에 그치고 각종 인식유형의 구성에 대해 확답을 주지 못한다는 점이다. 각 유형별로 P 샘플이 속한 구성에 따라 현실에서도 구성비가 존재한다거나, 어느 유형에 어떤 특성의 사람이 속한다는 답을 줄 수 없다. 즉, Q 방법론을 통해 인식유형의 구성에 대해 일반화를 할 수 없다. 공무원이 어떤 유형인지, 국민이 어떤 유형인지 및 각 구성비 등은 추가적으로 공무원이나 일반 국민을 대상으로 한 양적 연구를 통해 보완되어야 할 부분이다. 특히 부패에 대한 판단기준은 국민의 인식이 기준이 되어야 할 것이고, 초과근무수당 제도개선에 있어서는 제도개선의 주체이자 대상인 공무원의 인식이 가장 중요하다 할 것이다.

둘째, 초과근무수당 제도개선에 대한 인식을 부패의 관점을 중심으로

분석하였는데, 일·가정 양립의 관점에서 분석할 필요도 있다. 부패의 관점에서는 초과근무수당 부정수령이 부패가 아니고 따라서 초과근무를 반드시 줄여야 하는 것은 아니라고 하더라도 일 가정 양립의 관점에서는 초과근무를 감축하는 것이 지지될 수 있다. 따라서 일·가정 양립 관점에서 공무원 초과근무수당제도 발전방향에 대한 연구가 추가로 진행되는 것이 의미를 가질 것이다.

참 고 문 헌

- 고길곤·이보라(2012). 사회의 부패수준 및 관행에 대한 개인의 인식이 부패의향에 미치는 영향: 공공기관 납품업체 종사자를 대상으로. 한국사회와 행정연구, 23(3): 405-427.
- 고길곤·조수연(2012). 관행수용도와 부패: 시민의 관행수용도 영향요인에 대한 분석. 한국행정학보, 46(3): 213-239.
- 김순은(2007). Q 방법론과 사회과학. 금정.
- 김왕수(1998). 한국사회의 부패 원인에 대한 이론적 고찰. 사회발전연구.
- 김용철·정재동(2006). 부패에 관한 시민의식과 통제전략의 모색. 한국거버넌스학회보, 13(3): 255-278.
- 김준석·조진만·엄기홍(2011). 부패인식의 차이에 대한 실증적 분석: 시민들의 공직사회에 대한 부패인식의 차이는 어떠한 요인에 기인하는가?. 한국사회와 행정연구, 21(4): 343-371.
- 김해동(1998). 관료부패의 유형. 행정논총, 28(1): 144-162.
- 김홍규(2008). Q 방법론: 과학철학, 이론, 분석 그리고 적용.
- 박광국(1995). 관료부패현상에 대한 인식도 평가. 한국행정연구,

- 4(3): 137-158.
- 박선웅(1998). 부패용인의 유형별 차이에 대한 문화적 접근. 사회발전연구.
- 박주봉·김용세(1998). 뇌물에 관한 일반인식 조사연구. 충남대학교 법학연구소 법학연구, 9(1): 207-228.
- 박준복·김종호·정광호(2014). 사회서비스 부정적 이용에 대한 감사 효과분석 - 사회서비스 바우처 사업을 중심으로. 한국정책학회보, 23(3): 161-198.
- 백완기·전수일·하태권·박종구·이선우(2000). 공직부패에 대한 연결망 이론적 접근. 한국행정학보, 34(2): 79-100.
- 서원석(2014). 정부부문 부패실태에 관한 연구. KIPA 연구보고서 2014-14.
- 손승영(1998). 한국사회 부패의 사회심리적 요인. 사회발전연구.
- 손창근·박홍식(1994). 부패의미의 문화적 차이와 사회적 의미규정. 한국행정학보, 28(3): 721-735.
- 오를리 로벨(2013). 인재쇼크. 싱긋.
- 오택섭·최현철(2004). 사회과학 데이터 분석법③. 나남출판.
- 윤인진·조대엽(2001). 한국사회의 부정부패와 시민성 - 서울시 소재 8구의 사례를 중심으로. 한국사회, 4(1): 83-118.
- 은중환 외(2014). 서울시 공공부문 비정규직 고용개선 정책 인식유형 분석 : Q 방법론을 중심으로. 한국사회와 행정연구, 24(4): 133-160.
- 윤태범(1999). 우리 나라 정부의 반부패정책의 평가: 지속성의 확보

- 관점에서. 한국행정학보, 33(4):129-151.
- 이자성. (2014). 지방자치단체 청렴도 인식에 관한 연구 - 공무원 집단을 중심으로. 한국인적자원관리학회, 21(5): 203-225.
- 경상대학교 사회과학연구소(2000). 한국의 부패와 반부패 정책. 한울아카데미.
- 전수일(1984). 관료부패연구 : 사회문화적 접근. 한국행정학보, 18(1): 143-163.
- _____(2004). 부정부패의 논리와 행정윤리. 한국학술정보(주).
- 진종순 · 서성아(2007). 부패에 대한 개인의 인식과 부패행위. 행정논총, 45(3): 103-120.
- Burstein, P. & Bricher, M. (1997). *Problem Definition and Public Policy : Congressional Committees Confront Work, Family, and Gender, 1945-1990*. Social Forces 76(1) : 135-168.
- Burstein, P., Bricher, R. M. & Einwohner, R. L. (1995). *Policy Alternarives and Political Change : Work, Family, and Gender on the Congressional Agenda, 1945-1990*. American Sociological Review, 60(1): 67-83.
- Brown, S. (1980). *Political Subjectivity: Applications of Q-methodology in Political Science*. New Haven: Yale University Press.
- Chibnall, S. & Saunders, P. (1977). *World apart: Notes on the social reality of corruption*. British Journal of Sociology. 28(2): 138-254.
- Peters, J. G. & Welch, S. (1978). *Political Corruption in America: A*

Search for Definitions and a Theory, or If Political Corruption Is in the Mainstream of American Politics Why Is it Not in the Mainstream of American Politics Research? The American Political Science Review. 72(3): 974-984.

Jonston, Michael.(1993). *Social Developments as an Anti-Corruption Strategy*. VIth International Anti-Corruption Conference. Cancun, Maxico. Nov.

Heidenheimer, A. J., Johnston, M., & Levine, V.(1989). *Political corruption: a handbook* New Brunswick, N.J.: Transaction Books.

Stephenson, W.(1980). Newton's fifth rule and Q-methodology: application to educational psychology. *American Psychologist*, 35: 882-889.

Abstract

The Study of perception of gray corruption

- explained by an overtime allowance of government employee

Im, Bomi

The Graduate School Seoul National University

It is important to classify some types of perception of particular gray corruption because each type of perception can lead specific action especially in gray corruption area. The case of an overtime allowance of government employee has been chosen as a special type of gray corruption. Most of government employees get paid for overtime allowance, but it is hard to expose “dishonest” overtime work as illegal.

The government officials are paid an overtime pay from not employer but government, so the overtime allowance is not perceived as a cost. Furthermore, the more employees of government get paid, the more they work after daily task. Working overtime is good chance for them to earn much money. Getting paid for overtime work is hard to be distinguished if it is illegal pay or honest. So, some are paid overtime allowance in the way scanning their finger even though they does not have official business.

To study the type of perception around overtime allowance of government

employee, 30 p-samples was explored by using Q methodology. 15 people were working for government, 15 people were not. Some specific examples was given to assort illegal or not. It is surveyed getting paid overtime allowance was positive or not and the point of view of improvement extra paying system.

From the result of the study, five types of perception are derived. Respondents of type 1, or “positive reward” perceive some specific kinds of foul examples as not corruptive. They consider government officials are forced to work overtime, and are eligible for the overtime pay reward.

Respondents of type 2, or “integrity – morality” have the most rigid perception for some foul examples as corruptive. They agree to take disciplinary action or punishment to corruptive action.

Respondents of type 3, or “reasonable reward” compel to government employees to observe the rule of society. They countenance both of overtime allowance reengineering and punishment to receipt foul pay.

Respondents of type 4, or “rational accept” has the most generous attitude for work among those 5 types. Working overtime is regarded as committed attitude and the most reformative alternative of overtime allowance is supported by them.

Respondents of type 5, or “reasonable pay – paternalism” have a rigid point of view regarding corruption. They consider government employees are obliged to work in the atmosphere organizational culture.

Some implications are derived from this study. First, perception of gray corruption is divided from each group. Second, the solutions about the problems are linked each cause logically. Third, the explanation by an overtime allowance of government employee is distinctive case in gray corruption area.

To develop this study, the limitation of Q methodology should taken complementary measure and further research can be carried out in the point of view of compatibility of work and family life.

Keywords : gray corruption, perception of gray corruption, Q methodology,
an overtime allowance of government employee

Student number : 2009-22101